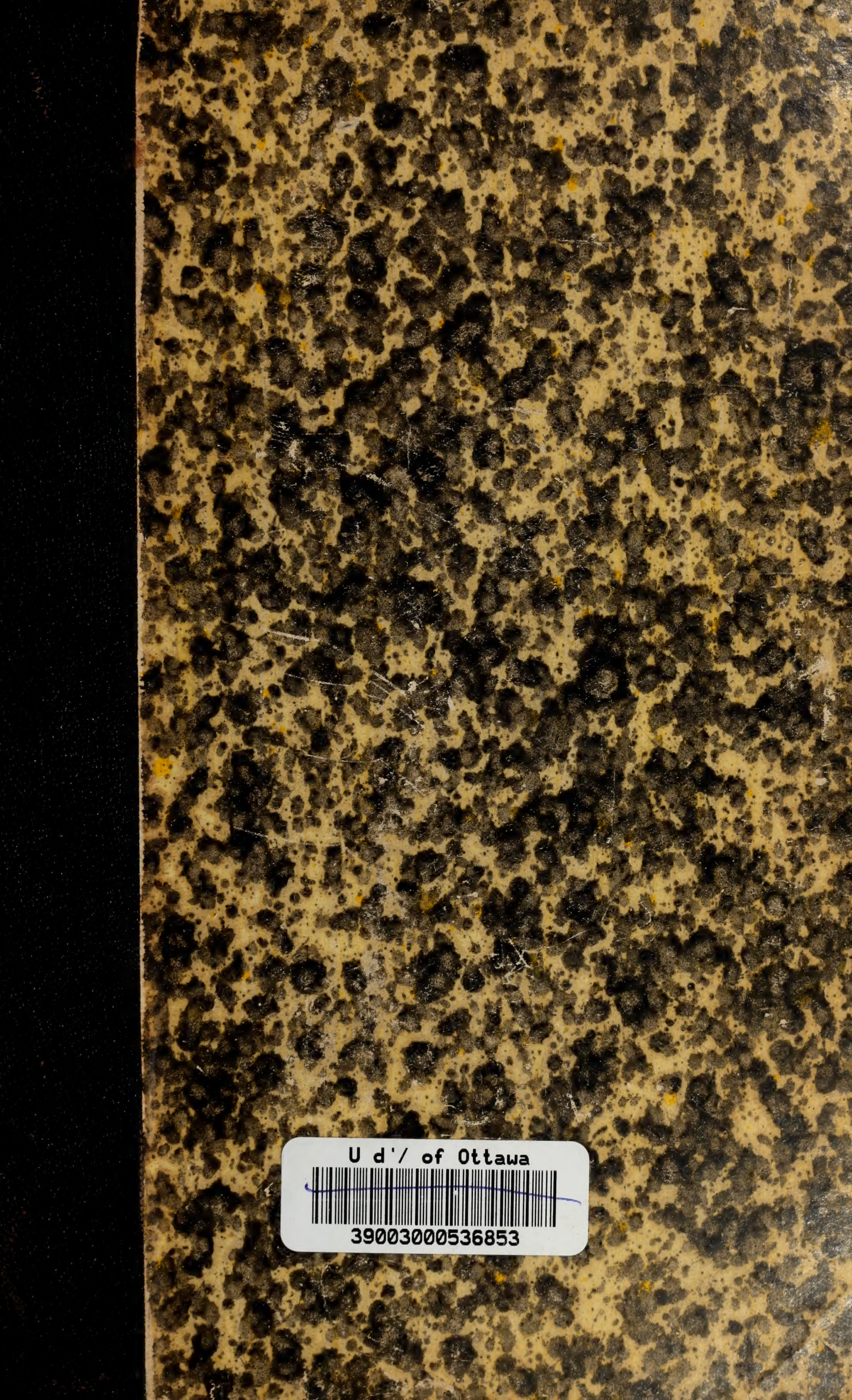
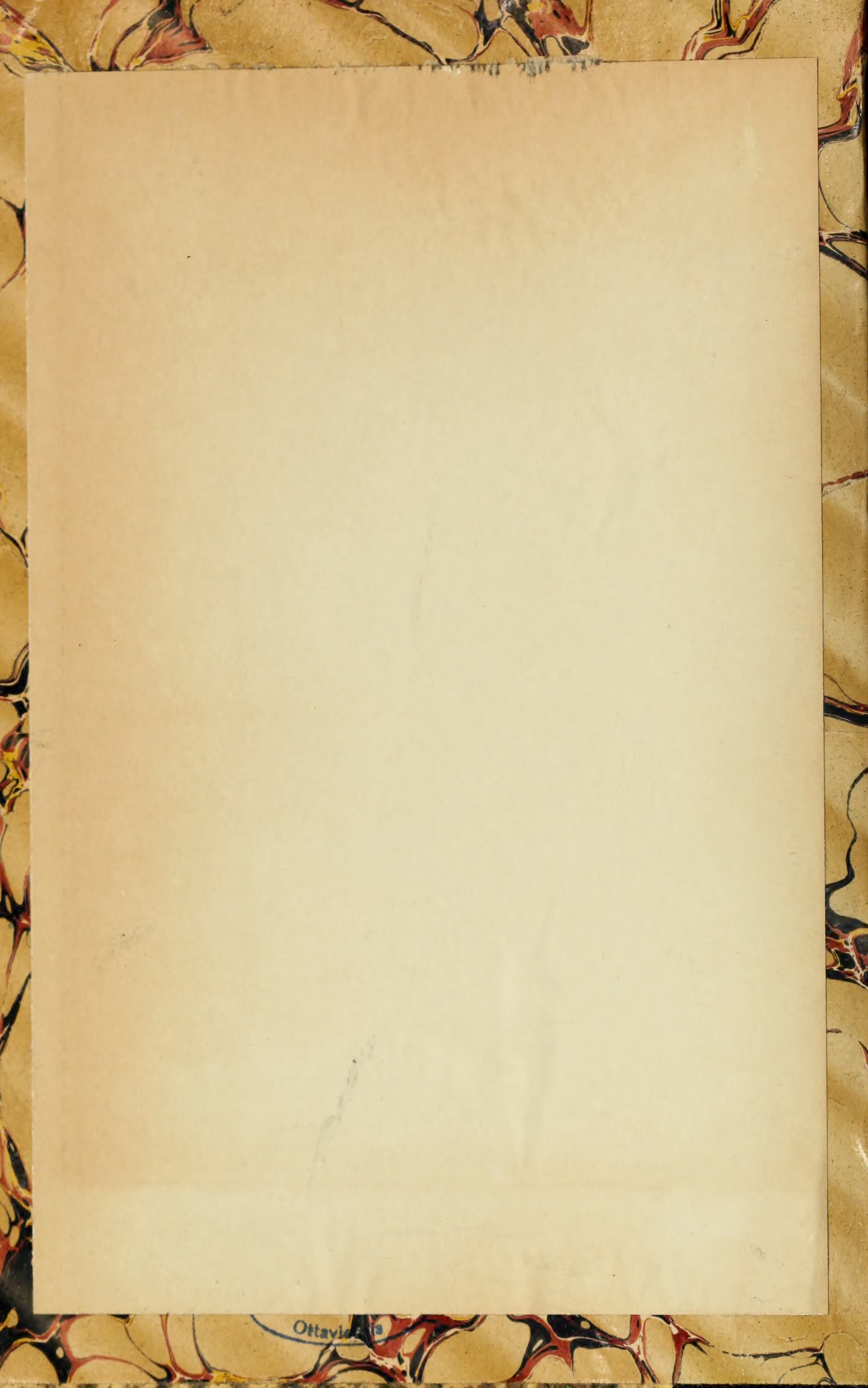

U d'/ of Ottawa
39003000536853



HISTOIRE FINANCIÈRE

DE LA FRANCE

DEPUIS 1715

MARCEL MARION

Professeur au Collège de France
Membre de l'Institut



HISTOIRE FINANCIÈRE
DE LA FRANCE
DEPUIS 1715

TOME VI. — 1876-1914

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE JUSQU'A LA GUERRE

OUVRAGE COURONNÉ
PAR L'ACADÉMIE FRANÇAISE

PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET Cie
ÉDITEURS
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1931

INTRODUCTION

Des 875 millions de dépense prévus pour 1820 aux 2.570 prévus pour 1876, la différence, 1.695 millions, représente pour les 56 années qui séparent ces deux dates un accroissement moyen annuel de 30 millions environ: si, au lieu de 1876, on prenait pour point de comparaison les 1.774 millions qui auraient dû être le chiffre des dépenses de 1870 si l'année 1870 avait été normale, la progression moyenne annuelle tomberait à 18. Des 2.570 millions prévus pour 1876 aux 5.191 prévus pour 1914 la différence, 2.621 millions, représente pour ces 38 années un accroissement moyen annuel de 70 millions environ, même de davantage, car le budget voté après d'invraisemblables retards pour 1914 était loin d'embrasser toutes les dépenses qui devaient peser sur cet exercice en supposant qu'il n'eût été troublé par aucun événement extraordinaire. Le contraste entre ces deux nombres, 30 et 70, est la chose essentielle qui frappe tout d'abord les regards lorsqu'on examine dans son ensemble l'histoire financière des 38 années 1876-1914.

Cette progression énorme n'a pas été la même dans les différentes périodes que l'on peut distinguer dans cet ensemble. Des 2.570 millions de 1876 aux 3.537 qui furent réellement dépensés en 1898 d'après la loi de règlement du budget de cette dernière année, l'augmentation est grande, certes, mais elle est encore modérée relativement : cette différence de 967 millions répartie sur 22 années donne une moyenne de 44 environ. Franchissons dix années encore et comparons les 3.537 de 1898 aux 4.020 reconnus comme dépensés au cours de 1908 : c'est 483 millions de plus en dix ans, 48 d'augmentation moyenne annuelle. Une fois le 4e milliard atteint il n'a plus fallu que 5 ans, de 1909 à 1914, pour que le 5e fût à son tour atteint et même dépassé : des 4.186 de dépenses réelles de 1909 aux 5.191 prévus pour 1914 (et prévus de façon fort insuffisante) l'accroissement est en chiffres ronds de 1 milliard, soit 200 mil-

lions par an. Accroissement jusque là sans exemple : et malheureusement on n'en devait pas rester là puisque la grande guerre qui, après avoir coûté si prodigieusement cher, aurait dû au moins faire un devoir de l'économie n'a servi à rien à cet égard, bien au contraire, et que les budgets écrasants dont elle nous a dotés continuent le mouvement ascensionnel accoutumé.

La cause principale de cette orgie de dépense qui a caractérisé les dernières années du XIXe siècle et les premières du XXe, nul ne peut l'ignorer, maintenant que les inconvénients graves du régime parlementaire, longtemps inaperçus ou dissimulés, se sont révélés même aux regards les moins attentifs. Il est devenu banal de le dire : ce régime imaginé jadis pour protéger la fortune publique contre les abus et les gaspillages des gouvernements, est devenu, tant a été profonde son altération ou plutôt sa déviation, une excitation continue à la dépense, un obstacle à l'économie. Capter les suffrages à force d'avantages assurés ou promis est pour les candidats le meilleur moyen de parvenir : inversement la masse électorale se sert de son suffrage pour asservir les candidats à ses désirs, et ses désirs sont beaucoup plutôt d'obtenir traitements, retraites, faveurs de toutes sortes, que d'avoir des finances publiques correctement gérées. Il a suffi pour cela que la grande influence tombât des mains des classes instruites et possédantes dans celles de la multitude. Quand elles s'en aperçurent leur stupeur fut grande et leur déception profonde. Elles n'avaient pas eu assez de prévoyance et d'esprit politique pour comprendre « que le gouvernement parlementaire a été imaginé pour être le gouvernement d'une élite, et que la poussée démocratique supprimant l'élite mettrait en possession du pouvoir des couches encore à demi-barbares » comme l'a dit en termes fort justes et fort expressifs M. Lefébure dans sa notice, souvent et si justement citée sur la Vie et les Travaux de M. Antonin Lefèvre Pontalis. Sous le coup de cette déception ces classes supérieures restèrent déconcertées, désemparées. Elles s'étaient imaginé que la prédominance des Parlements défendrait la fortune publique contre les budgétivores; et elles se trouvaient avoir ouvert l'entrée du temple à des légions innombrables d'autres budgétivores: et pour ainsi dire sans résistance possi-

ble, puisque toute résistance risque de faire perdre l'existence politique, puisqu'on est sûr d'avoir toujours un concurrent qui promettra ce que soi-même on voudrait pouvoir écarter ou éloigner, et que l'esprit public a été façonné de manière à faire croire que quiconque hésite ou recule est un ennemi de la démocratie et du progrès. Aussi dans tous les Etats démocratiques les dépenses publiques ont-elles augmenté dans de fortes proportions et la France n'est point d'ailleurs le pays où le mal s'est développé le plus et le plus vite. Celui qui était considéré, et à juste titre, comme le modèle au point de vue de la gestion des finances, l'Angleterre, a été lui-même presque acculé à la ruine pour s'être trop longtemps asservi aux sommations hautaines qui lui étaient faites d'entretenir, et largement, aux dépens du Trésor public succombant sous ce fardeau, des citoyens qui voient surtout dans ce nom un titre indiscutable à vivre aux dépens de l'Etat, que d'autres, les moins nombreux, auront le devoir de faire vivre.

Nul n'a mieux dépeint cette servilité des élus que le grand homme d'Etat qui a joint au courage trop rare de dire la vérité assez d'habileté pour arrêter, ne fût-ce que pour un moment, les progrès du mal. Dès 1898 M. Poincaré écrivait : « Au lieu d'améliorer la situation financière par une gestion économe, par des réductions successives de dépenses, par des simplifications administratives, on l'empire par l'imprévoyance, par la surenchère, par la rage des appétits croissants... On perd de vue les difficultés du lendemain... Puis quand il s'agit de trouver les ressources compensatrices on s'épuise en tentatives discordantes et de guerre lasse on se borne à relever dans les prévisions les évaluations de recettes. » Et en 1910 : « Les députés... toujours inquiets de la précarité de leurs victoires ont cherché à racoler et à maintenir leur majorité par les moyens qui s'offraient le plus facilement à eux, les promesses faciles, les services personnels, la menue monnaie des distinctions officielles et des secours administratifs. Ceux dont la dignité répugnait à passer sous ces portes basses ont été peu à peu contraints de réprimer leurs velléités de révolte et de s'incliner comme les autres... Demandez au député une réforme administrative ou financière, proposez-lui une loi d'intérêt public, il tournera vers son petit chef-lieu un regard interrogateur et une pensée anxieuse. Peut-être con-

sentira-t-il à supprimer pendant 24 heures les sous-préfectures parce qu'il a la certitude de voir dès le lendemain le gouvernement en réclamer avec insistance le rétablissement immédiat : mais n'attendez pas qu'il sacrifie à l'ensemble du pays un garde général inoccupé ou un tribunal endormi ». Il n'est pas de meilleure autorité que celle de M. Poincaré pour démontrer que le régime parlementaire, tel surtout qu'il est pratiqué en France, est nécessairement un gouvernement très cher.

Dans les premières années de la période considérée dans ce volume, temps de large aisance, de finances prospères et de considérables plus-values dont les gouvernants étaient eux-mêmes étonnés, c'est surtout sous la forme de grands dégrèvements et de vastes entreprises d'utilité publique — telle était du moins l'étiquette sous laquelle on les présentait au pays— que se manifesta d'abord ce besoin éperdu de popularité dont des législateurs élus, et élus pour un temps fort court, sont travaillés. Ils succombèrent à la tentation de trop dépenser et à l'ère de la facilité succéda rapidement celle de graves difficultés. Il devint moins aisé de dissimuler l'excès des dépenses dans les divers recoins de budgets compliqués comme à plaisir, et doublés de budgets extraordinaires dont la grande raison d'être a presque toujours été de ne pas laisser apercevoir d'un seul coup d'œil l'énormité des dépenses publiques. Ils durèrent jusque vers 1890, et on réussit plus ou moins dans les années suivantes à revenir au principe essentiel de l'unité budgétaire.

Mais on ne réussit pas à réduire assez les dépenses, et surtout à comprimer assez les appétits de dépense qui se développaient de plus en plus dans la masse de la nation, pour que la paix fiscale, si l'on peut employer ce terme, régnât dans le pays. Les élections de 1893 ayant fait entrer à la Chambre un certain nombre de socialistes déclarés et ce parti grossissant rapidement en influence, ce fut la question des réformes fiscales et particulièrement celle de l'impôt sur le revenu, point essentiel, qui devint le principal sujet des discussions financières. Il était bien tentant pour des démagogues de faire payer les dépenses publiques, dont ils tendaient sans cesse à augmenter le poids, par d'autres que par ceux dont ils sollicitaient et dont ils obtenaient les suffrages. De 1894 à 1898 environ, la question de l'impôt global et progressif sur le revenu domina toute

notre vie politique. L'attaque fut vive, la résistance fut ferme. En grande partie par une conséquence imprévue de l'affaire Dreyfus, qui tourna d'un autre côté l'effort de beaucoup des assaillants, c'est seulement en 1900-1901, date importante, malgré tout, dans notre histoire financière que la progressivité fit son entrée dans notre système fiscal, par les droits de succession où elle était jugée moins dangereuse qu'ailleurs : et c'est seulement en 1907-1909 que la campagne fut reprise avec une ardeur nouvelle, que l'impôt sur le revenu fut voté à la Chambre : et c'est plusieurs années encore plus tard que le Sénat céda à son tour et que fut réalisé l'idéal éternel des démagogies, des impôts lourds sur les riches, et dont l'immense majorité du pays fût exempte.

Les 5 ou 6 années qui précédèrent immédiatement la grande guerre, et pendant lesquelles se prépara cette révolution fiscale, ont été une époque fort curieuse, mais fort peu admirable, de l'histoire de nos finances. Par une singulière faveur du sort, en dépit des difficultés politiques, de l'excès toujours croissant des dépenses, de la peine toujours plus grande d'équilibrer des budgets surchargés, du fastidieux travail de ravaudage (le mot a été dit et il est fort juste) auquel il fallait constamment se livrer à cet effet, notre système fiscal traditionnel, si honni, si calomnié, fournit des plus-values remarquables, étonnantes, sans réussir cependant à contre-balancer des dépenses sans frein et sans mesure. Dépenses sociales, pour employer l'expression consacrée : dépenses aussi de défense nationale, auxquelles contraignit tout d'un coup en 1913 l'aggravation évidente de la situation extérieure. Et l'on assista à une augmentation considérable des revenus publics sans que pour cela la gêne de nos finances en fût le moins du monde atténuée : situation paradoxale, mais qui s'était déjà vue dans les quelques années qui ont précédé immédiatement 1789. Il n'est pas de symptôme plus inquiétant que cette coexistence de gros déficits avec ce qui devrait les empêcher.

Pendant les 38 années dont je me suis proposé d'écrire l'histoire financière les faits se pressent, si nombreux, si multipliés, si dignes d'attention, car il n'est rien dans toute la vie publique qui ne touche aux finances de près ou de loin, et le plus souvent de près, qu'il est absolument impossible dans un

ouvrage d'un caractère général comme celui-ci de les embrasser tous. Ceux-là seulement qui entreprendraient des études particulières sur telle ou telle branche de recette, sur telle ou telle catégorie de dépense, sur un domaine plus limité, quoique encore extrêmement vaste, comme par exemple les finances départementales ou communales auxquelles il n'a été fait dans ce volume que de rares allusions, pourraient viser à être complets. Je n'ai eu nullement cette prétention.

C'est précisément le sentiment que j'ai eu du développement considérable que nécessite un ouvrage comme celui-ci, même uniquement d'intérêt général, qui me l'avait fait concevoir comme devant s'arrêter à la date de 1914, où commence évidemment un nouvel ordre de choses, quoique beaucoup des pratiques anciennes, et pas les meilleures, s'y soient conservées. Les aimables instances qui m'avaient déjà déterminé à pousser cette histoire bien au-delà des limites que je m'étais d'abord assignées, la considération qu'il pouvait être utile à des lecteurs pressés de trouver ici indication des faits les plus essentiels et des chiffres les plus importants, presque jusqu'à nos jours, m'ont amené à rajouter un court supplément relatif à la guerre et à l'après-guerre, supplément qui n'a en aucune façon la prétention d'être une histoire, qui même pour plus de brièveté n'est pas toujours rédigé. Ce n'est qu'une énumération rapide de ce qu'il y a eu de plus remarquable dans ces 14 ou 15 années, plus remplies d'événements financiers mémorables que tout ce qu'on avait vu jusqu'alors, et pas seulement en France, mais dans le monde entier.

HISTOIRE FINANCIÈRE
DE LA FRANCE
1876-1914
VI

CHAPITRE PREMIER

LES DÉBUTS DE LA RÉPUBLIQUE RÉPUBLICAINE : BRILLANT ÉTAT DES FINANCES (1876-1882)

Situation des finances au début de 1876. — Très belle était la situation financière léguée par l'Assemblée Nationale aux Chambres qui allaient lui succéder ; les impôts nouveaux, parvenus alors à leur plein rendement, dépassaient toutes les espérances : les recettes de 1875, évaluées 2.588 millions, en produisaient 2.706, et celles de 1876 au lieu de 2.575 millions prévus allaient fournir 2.778. Point d'autre dépense extra-budgétaire à prévoir que l'achèvement de notre reconstitution militaire restée incomplète lors de la fin du premier compte de liquidation (941 millions, mais plutôt, en réalité, 845, 96 millions ayant été reportés au deuxième) ; ce serait l'œuvre d'un second compte de liquidation, pour lequel deux lois du 4 décembre 1875 venaient d'ouvrir des crédits de 150 millions pour la guerre et de 20.500.000 pour la marine, et qui devrait être approvisionné par des engagements du Trésor ne pouvant dépasser le terme de 6 ans ; 6 ans, c'était plus qu'il n'en fallait pour achever le remboursement de l'Etat à la Banque, remboursement qui devait laisser disponible une somme de 150 millions par an, suffisante pour faire face aux dépenses de ce second compte de liquidation, lesquelles allaient atteindre environ 1.496.161.000 (1416 pour la guerre et plus de 80 pour la marine), et être couvertes par des émissions d'obligations à 5 ou 6 ans de date, à échéance donc postérieure à l'année 1879 qui devait voir s'achever le remboursement à la Banque. Léon Say, toujours disposé à recommander une grande prudence, se montrait (discours du 8 décembre 1876) très partisan d'un tel arrangement, qui n'était qu'une simple et facile opération de Trésorerie et qui dis-

pensait de rouvrir le Grand Livre : peut-être l'eût-il été moins s'il avait pu prévoir alors que le second compte de liquidation ouvrait la voie à un budget extraordinaire dans lequel il irait bientôt s'absorber. Ce ne pouvait être non plus un sujet d'inquiétude que les 1.240 kilomètres de chemins de fer décidés par lois des 14, 16 et 31 décembre 1875, qui limitaient les dépenses de l'Etat à l'infrastructure comme par la loi de 1842, même avec diverses déductions, et pour lesquels devaient être émises des obligations 4 0/0 amortissables en 30 années, dont la loi de finances du 29 décembre 1876 allait bientôt fixer à 69.460.482 la tranche à émettre au cours de 1877. Il y avait en effet quelque chose à faire pour le développement du réseau, et ce programme, en somme modeste, ne saurait être comparé aux entraînements et aux excès du plan Freycinet. Quand, en janvier 1884, dans la discussion du budget extraordinaire de cette année, certains orateurs de gauche voulurent soutenir que les lois de 1875 contenaient en germe celles de 1878 et 1879, Buffet protesta avec force contre cette affirmation, et déclara que s'il était vrai qu'il eût déposé dans le budget de la France le germe de cette prodigalité déplorable il en demanderait pardon à Dieu et aux hommes.

Ni à lui, en effet, ni à beaucoup des hommes que les élections républicaines de février 1876 appelèrent au pouvoir immédiatement après lui ne peut être adressé le reproche d'avoir compromis la solidité des finances françaises. Ils ne furent pas avares d'avertissements sérieux et de judicieux conseils ; à ceux, trop nombreux qui pensaient qu'avec le triomphe de la République s'ouvrait une ère de prospérité indéfinie, qu'il n'était plus nécessaire de se gêner, de se restreindre, qu'on pouvait lâcher la bride à tous les appétits, Léon Say rappelait qu'on n'avait pas payé les dettes de la guerre de 1870, qu'on avait simplement changé de créanciers, que tout même n'avait pas été soldé (ainsi les 80 millions empruntés à différentes villes pour construction ou réfection de casernes), que les prochains budgets présenteraient bien des difficultés : et Dufaure, de son côté, cherchait à mettre l'esprit public en garde contre la tentation de charger l'Etat de faire le bonheur universel : « Ne demandez pas tout au gouvernement, disait-il : demandez-lui de remplir son véritable rôle, et s'il le remplit, il aura par cela même rendu au pays un excellent service. Le premier des biens réels c'est de donner au pays la certitude que la tranquillité, l'ordre, le travail ne seront pas troublés... Ne dites pas au pays qu'il doit attendre du gouvernement l'amélioration de son sort : dites-lui que ce qu'il a à demander au gouvernement c'est la liberté et particulièrement la protection du travail ». Vérités utiles, mais que malheureusement les vainqueurs aux élections de 1876 étaient et surtout devinrent fort peu disposés à écouter, si bien que,

quoiqu'il fût un des leurs, l'existence ministérielle de Léon Say fut une longue lutte.

Budget de 1877. — Dès le 14 mars il présentait à la Chambre le projet du budget de 1877, montant en recettes à 2.672.140.570, soit 98 millions de plus que pour le budget de 1876 provenant surtout d'une augmentation de 37 millions sur les douanes et sels et de 14 millions sur le timbre de l'enregistrement : et en dépenses à 2.667.296.751, environ 93 millions de plus que pour 1876, notamment 20 millions de plus pour la dette, grossie par les émissions à prévoir, 35 pour la guerre et 20 pour la marine, 13 pour les travaux publics, 4 pour l'instruction publique, et, détail à remarquer tant il diffère de ce qui allait se passer pendant tous les budgets suivants, environ 1.800.000 pour les cultes, dont 1.200.000 pour porter de 900 à 1.000 fr. le traitement de 12.000 desservants. Elu président de la commission du budget Gambetta parut complètement gagné à la politique de prudence et de ménagement que Léon Say recommandait. « Sortis enfin, disait-il, de la période militante, débarrassés des problèmes de la politique pure, nous devons porter notre sollicitude et nos efforts sur le développement des intérêts matériels et moraux sans lesquels la République ne répondrait pas aux exigences légitimes de la nation française... et aux prodigieux efforts qu'elle a faits depuis 5 ans pour réparer ses pertes et rendre son crédit le premier du monde... Nous avons voulu entrer dans la commission du budget pour nous mettre face à face avec les réalités, étudier de plus près les détails de notre régime financier, sans illusion et sans précipitation : uniquement inspirés par un esprit d'économie, de maturité, et de sage réforme nous nous garderons de rien livrer à l'aventure, persuadés qu'en ces délicates matières on ne devance ni le temps ni l'opinion ».

La commission du budget, puis la Chambre après elle, devaient peu faire profit de ces excellents conseils. Si celle-ci ne tomba pas tout de suite dans le grand défaut des gouvernements où le Parlement a trop de puissance, à savoir l'augmentation incessante des charges publiques pour capter la bienveillance de ceux qui n'en supportent pas ou en supportent peu le poids, du moins, dès les premiers jours, se manifesta une tendance regrettable d'une part à payer le suffrage universel de ses faveurs par des dégrèvements quelquefois dangereux, d'autre part, et surtout, à profiter de la victoire pour satisfaire certaines rancunes. Par diverses réductions, la commission du budget abaissa à 2.659.576.975 les prévisions de dépenses et à 2.664.493.130 celles des recettes. L'armée, contre laquelle existaient encore dans le sein de la majorité certaines défiances, les cours d'appel, dans lesquelles elle se savait généralement peu aimée,

mais surtout et par dessus tout le clergé, particulièrement mal vu, faisaient les frais de ces réductions de dépenses. Le rapport général de Cochery n'ayant été présenté que le 21 juillet et la discussion générale n'ayant commencé que le 27, ce n'est guère que pendant la session extraordinaire qu'eurent lieu les luttes parfois très vives amenées par les changements que la majorité voulait faire aux propositions ministérielles : ainsi réduction à 200.000 au lieu de 1.200.000 du crédit pour les desservants, diminution du crédit pour les bourses des séminaires, suppression par extinction du chapitre de Saint-Denis et des chapelains de Sainte-Geneviève, suppression partielle des facultés de théologie, suppression du traitement des aumôniers militaires et du crédit pour frais du culte dans les casernes, etc. Le crédit pour les cours d'appel fut rogné de 50.000 fr. : celui des tribunaux et des justices de paix l'aurait été aussi sans une promesse gouvernementale d'une prochaine réorganisation de la magistrature. A la guerre, parmi certaines réductions exemptes de toute préoccupation politique, d'autres qui l'étaient moins, comme la suppression d'une indemnité d'entrée en campagne pour les officiers du 19e corps partant en colonne expéditionnaire, ou celle d'un historiographe au ministère de la guerre (Camille Rousset) dont certaines appréciations au sujet des volontaires de 1792 avaient déplu aux maîtres du jour. A l'inverse on faisait preuve d'une grande libéralité pour l'instruction publique qui obtenait 7.005.675 d'augmentation, dont 3.855.000 au profit de l'enseignement primaire, particulièrement favorisé.

Tandis que certaines de ces modifications passionnaient les esprits, les questions purement fiscales, qui devaient plus tard soulever des tempêtes, se traitaient alors dans un calme voisin de l'indifférence, et personne, pas même presque son auteur, n'accordait beaucoup d'importance à une proposition de réforme de l'impôt par un impôt sur les revenus, élaborée par Gambetta et plusieurs autres membres de la commission du budget et publiée dans la *République française* du 16 octobre 1876. Gambetta constatait une grande disproportion entre le chiffre de nos contributions directes et celui de nos contributions indirectes, disproportion (1) encore aggravée depuis les créations ou augmentations de taxes résultant de la guerre de 1870 : il en concluait la nécessité d'aborder hardiment la question

---

(1) Disproportion qui paraît en effet énorme quand on oppose les contributions officiellement appelées directes et les contributions officiellement appelées indirectes, mais qui l'est beaucoup moins quand on a soin, comme il est nécessaire, de disjoindre de celles-ci et de rajouter à celles-là l'enregistrement qui devrait être considéré comme contribution directe.

de ce qu'il appelait l'impôt sur le revenu, et qu'il aurait mieux fait, pour bien exprimer sa pensée, d'appeler impôt sur les revenus car c'était au plus haut degré un impôt cédulaire sur les revenus que celui dont il esquissait le programme, nullement un impôt global : encore moins un impôt progressif, car la Déclaration des Droits de l'homme, l'article 306 de la Constitution de l'an III, 15 de la Constitution de 1848, la Charte, avaient exclu la progressivité et avaient eu raison de le faire. Ce dont il s'agissait c'était d'étendre l'impôt aux revenus jouissant encore d'une immunité de fait et de mieux proportionner le prélèvement sur ceux qui étaient déjà atteints. De nos 4 impôts directs un seul cherchait à reposer sur la base du revenu et d'ailleurs n'y parvenait guère, l'impôt foncier : pour les autres les bases étaient tout à fait arbitraires, sans rapport avec les facultés des contribuables. L'impôt de 3 0/0 sur le revenu de certaines valeurs mobilières avait été un progrès, mais un progrès très insuffisant, puisqu'il ne les atteignait pas toutes, et notamment la rente (dont lui-même avait défendu l'immunité en 1873, mais qu'il voulait maintenant soumettre à l'impôt). 5 cédules pouvaient être distinguées : A et B, revenus de la propriété non bâtie et de la propriété bâtie, pour lesquels on pouvait laisser subsister provisoirement le régime défectueux de la répartition, quitte à le corriger progressivement et à supprimer la contribution des portes et fenêtres : C, revenus industriels et commerciaux, que la commission chargée de l'examen des patentes aurait à trouver les moyens d'atteindre plus exactement : D, revenus mobiliers pour lesquels il n'y aurait qu'à généraliser les prescriptions de la loi du 29 juin 1872, et à les étendre à la rente qu'on avait le droit ou mieux le devoir d'imposer, à l'exemple de l'Angleterre qui soumettait à l'income tax les revenus de ses fonds publics, sans que son crédit en eût souffert ; pour la cédule E, revenus provenant de salaires, traitements, honoraires, de la jouissance d'objets mobiliers, ou d'habitations non louées, etc., la difficulté serait évidemment plus grande, mais ce serait toujours un progrès que la suppression de la taxe personnelle, qui n'était qu'une capitation, de la contribution mobilière, qui comme l'avait dit Girardin, n'existait qu'au mépris des principes et des intentions proclamés en 1791 dans la Constitution : il faudrait ici des déclarations, des présomptions légales tirées du chiffre du loyer et des polices d'assurance, des peines, appliquées seulement par les tribunaux, et, à titre purement provisoire, continuation de la perception de la contribution personnelle-mobilière comme impôt de répartition. Il serait essentiel de ne pas trop étendre les exemptions à la base : la participation du travailleur à l'impôt était une conséquence forcée de l'exercice des droits politiques, et il ne pouvait exister d'exemption

que pour les individus obligés de recourir à l'assistance publique. — Tel était, avec ses imperfections évidentes, avec ses illusions, mais aussi avec un vif souci de la justice, avec une absence complète de courtisanerie démagogique, ce projet si différent de la plupart de ceux que les années suivantes devaient voir se succéder.

Il n'était question en ceci que de transformation : plus dangereuses étaient les propositions de diminution ou de suppression d'impôts qui ne manquèrent point, d'autant que les plus-values presque constantes ne pouvaient manquer d'en faire surgir. Sel, sucre, boissons, papier, chicorée, etc., avaient tous des adversaires, fort ardents à réclamer pour leurs électeurs le bénéfice de dégrévements plus ou moins considérables, et l'attaque contre le Trésor public était menée avec ardeur. Celui-ci avait heureusement un ardent défenseur, Léon Say, qui était loin d'être l'ennemi des dégrèvements, il allait bientôt en donner maintes preuves, mais qui les voulait tempérés par la prudence, sagement gradués, et qui voulait faire disparaître d'abord les taxes les plus nuisibles à l'essor économique du pays à savoir, dans sa pensée, les droits sur la petite vitesse et le trop d'élévation des tarifs postaux : seulement ensuite, et sous réserve de la nécessité primordiale du maintien de l'équilibre et de la persistance des plus-values, pourrait venir l'ère de la diminution des impôts de consommation ; la stabilité des ressources actuelles, répétait-il, est nécessaire et les seules questions qui puissent être examinées sont des questions de meilleure assiette, de meilleure répartition, de péréquation, toujours sous la condition que le budget n'eût pas à en souffrir ; l'édifice est construit, on ne peut en retrancher aucune pièce... ; pour le moment l'important est de ne rien ébranler. D'une façon générale il désapprouvait toutes les déclamations tendant à faire croire que l'impôt indirect occupe chez nous une place tout à fait exagérée, recommandait de s'en tenir à ce que le temps et les habitudes avaient consacré, de ne pas se laisser séduire par les avantages du système de la quotité, attendu qu'avec la quotité le fisc est seul contre tout le monde, tandis qu'avec le système de la répartition il peut compter sur le concours de tous contre celui qui voudrait se faire exempter. Il insistait sur la nécessité d'une grande prudence : il ne craignait pas de dire que si le budget de 1876 avait été d'un règlement facile, celui de 1877 serait laborieux et celui de 1878 présenterait des difficultés telles qu'il ne savait comment en triompher. Il réussit à faire rejeter des propositions de dégrèvements sur les boissons, les transports en petite vitesse, et de réduction de 150 à 100 millions du remboursement annuel à la Banque. Mais il fut moins heureux quand il s'efforça d'empêcher suppression des 2 décimes et demi sur le sel, créés par la loi du 2 juin 1875 ; cette suppression fut

votée à une forte majorité le 16 décembre : elle enlevait au Trésor plus de 7 millions par an (7.198.000 d'après un rapport de Rouvier du 15 novembre 1880, 7.400.000 rapport Godefroy-Cavaignac du 18 juillet 1891) sans aucun profit réel pour les consommateurs, comme Léon Say l'avait prévu.

Au moment de ce vote regrettable les passions politiques violemment surexcitées reléguaient dans l'ombre les questions purement financières. Le ministère centre gauche Dufaure, à qui, à cause de sa modération, la Chambre avait toujours fait la vie assez dure, venait de succomber, et à grand'peine s'était constitué le 12 décembre un ministère Jules Simon, encore de la nuance centre gauche et où Say conservait le portefeuille des finances, mais qui, de toute évidence, serait obligé d'avoir pour la gauche des complaisances auxquelles l'Elysée et la petite mais très ferme majorité conservatrice du Sénat, ne se résigneraient pas. Précisément elle rétablissait les crédits rayés ou diminués par la Chambre dans le budget des cultes, de la guerre, ou de la justice dont on a vu plus haut l'énumération. Etant donnée la résolution très arrêtée de la Chambre de ne pas céder, un conflit grave éclatait entre les deux Assemblées, et la Constitution de 1875 allait se trouver soumise à une difficile épreuve. Le Sénat avait-il le droit de rétablir des crédits supprimés par la Chambre ? Gambetta tenait énergiquement pour la négative : il reconnaissait au Sénat le droit de rejeter tel ou tel article du projet de budget, mais il lui déniait celui de persister dans son opposition lorsque la Chambre se serait de nouveau prononcée : la volonté de celle-ci devait l'emporter : c'est ce qu'on appela la théorie du dernier mot. A cette interprétation de la Constitution les modérés, et notamment Jules Simon, opposaient le texte formel qui exigeait le concours des deux Chambres pour faire une loi ; les lois de finance devaient être, en premier lieu, présentées à la Chambre et votées par elle, mais elles devaient être ensuite présentées au Sénat et votées par lui : tant que ce concours n'était pas acquis la loi n'existait point et par conséquent l'état de choses antérieur restait intact : autrement s'il suffisait du vote de la Chambre pour trancher une question, elle aurait le droit de légiférer à elle seule, chose contraire et à l'esprit et à la lettre de la Constitution. Donc tandis que, dans la thèse de Gambetta, la Chambre persistant dans son premier vote après vote contraire par le Sénat, le budget devait être promulgué conformément au vote de la Chambre, dans celle de Jules Simon tant que l'accord entre les deux Chambres ne s'était pas établi, il n'y avait pas de budget et la seule solution possible était de recourir à des douzièmes provisoires, quels que fussent leurs inconvénients, jusqu'à ce que cet accord fût réalisé.

En présence de ce conflit gros de conséquences redoutables et,

peut-être, d'une dissolution de la Chambre dont une notable partie de la majorité républicaine préférait ne point courir le hasard, 200 voix de gauche environ crurent politique de céder, au moins en principe, et consentirent à procéder à un nouvel examen des crédits rétablis par le Sénat : la Chambre accepta l'indemnité d'entrée en campagne, le traitement des aumôniers militaires, les crédits du chapitre de Saint-Denis, les bourses des séminaires, rejeta les autres (28 décembre) : le Sénat transigea à son tour, adhéra à ces décisions, et après que le budget des recettes eut déjà été voté par une loi spéciale du 26 décembre, celui des dépenses le fut par une seconde loi postérieure de 3 jours (29 décembre) : ces dépenses se montaient à 2.736.247.962, environ 69 millions de plus que dans le projet primitif de Léon Say (les travaux publics notamment étaient portés de 174 millions à 238, et l'instruction publique de 42 à 49). — Comme toujours ces prévisions ne furent, ni du côté recettes ni du côté dépenses, exactement confirmées : mais ici, par une exception curieuse à une règle très générale, les dépenses réalisées restèrent inférieures aux dépenses prévues : celles des travaux publics, par exemple, n'atteignirent pas tout à fait le niveau déterminé : et en bloc la loi de règlement du budget de 1877 — qui se fit attendre jusqu'au 12 mars 1890, car on entrait maintenant dans une ère de lenteurs inouïes pour les règlements budgétaires — constata 2.732.173.813 de dépenses et 2.795.985.121 de recettes. L'année 1877 a dû aux agitations politiques qui en remplirent presque toute la durée de n'avoir que très peu de crédits supplémentaires, et d'autre part ces agitations politiques n'eurent jamais une gravité telle que les plus-values des impôts en fussent empêchées. L'état des finances restait encore parfaitement sain, en dépit de quelques symptômes qui pouvaient dès lors donner à réfléchir.

Projet de budget de 1878. — Léon Say jugeait sans doute nécessaire de faire des concessions, car lui-même, maintenant, montrait moins de répugnance qu'en 1876 à entrer dans la voie des dégrèvements. En présentant (11 janvier 1877) le budget de 1878 (2.785.616.717 de dépenses, soit 49.468.600 de plus que pour 1877, dont plus de 21 millions pour la dette et les dotations, 10.722.000 pour la guerre, 10.176.850 pour le commerce et l'agriculture, 3.641.832 pour l'instruction publique, il parlait volontiers de modifier successivement tout ce qui dans l'œuvre forcément hâtive de l'Assemblée Nationale semblait de nature à nuire au développement de la richesse publique, et énumérait de nombreux dégrèvements à faire sur les savons (6.154.000), les huiles (5.735.000), les allumettes (4.147.000), les postes (réduction à 0,20 et 0,10 de l'affranchissement des lettres à

l'intérieur de la France au lieu de 0,25 et 0,15, à 0,25 avec l'étranger au lieu de 0,30) réduction de 1 0 /0 de l'impôt sur la petite vitesse qui était de 5 0 /0, en attendant d'autres réductions destinées à faire disparaître progressivement cet impôt particulièrement funeste à l'industrie et au commerce, et qui avait créé comme une zone d'isolement autour de tous les établissements industriels. On ne pouvait songer à supprimer d'un seul coup un impôt qui rapportait 22.808.000, mais on pouvait et on devait tendre à sa suppression progressive. En tout c'était, avec les quelques 7 millions déjà perdus sur les sels, 31.709.000 dont Léon Say était prêt à faire le sacrifice : mais, comme toujours, en insistant sur le danger qu'il y aurait à aller plus loin, sur le danger, notamment, des lois qui sans gravité financière immédiate, ouvrent la voie à de lourdes dépenses ultérieures, comme celles qui font passer des agents de l'Etat dans une catégorie plus avantageuse au point de vue des retraites, qui multiplient imprudemment des déclarations d'utilité publique de certains travaux, etc.

D'accord avec Say sur la nécessité de dégrèvements, sur la nécessité aussi de développer l'outillage économique du pays, un autre observateur judicieux de nos finances, Leroy-Beaulieu, dans l'*Economiste Français*, notait aussi, mais combattait avec plus de vigueur, cette politique de facilité qui consistait à céder à toutes les demandes de dépense, à employer en largesses inutiles des ressources qui auraient dû être employées en travaux publics nouveaux, cette politique de mollesse et de gaspillage, qui, toujours prête à servir des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général, faisait bon accueil à des propositions de largesses exagérées pour les fonctionnaires, surtout pour les petits fonctionnaires, multipliait les services gratuits, dont on a dit si justement qu'ils sont toujours les plus chers de tous. De tous côtés une foule d'ennemis non déclarés, mais d'autant plus dangereux, des budgets, dressaient leurs batteries contre celui de 1878 : et faisant (28-29 avril) la statistique des amendements déjà préparés pour le moment où la discussion s'en ouvrirait, les *Débats* en comptaient 55 aux dépenses, tous dans le sens de l'augmentation, dont 16 à l'instruction publique et aux beaux-arts, 11 à la guerre, 8 à la marine et aux colonies, 6 à l'intérieur, 4 aux finances, 4 à la justice, 3 aux travaux publics, 3 à l'agriculture et au commerce. Aux recettes, il en était préparé 11 dont 10 pour des suppressions ou des diminutions d'impôts et un seul pour une augmentation de ressources de Escanyé, Casimir Périer et Loubet, partisans d'augmenter de 1/2 0 /0 l'impôt de 3 0 /0 sur le revenu des valeurs mobilières. Partout ce n'étaient que projets de dépenses nouvelles, de création de places, d'augmentation de traitements, de développement de services, auxquels le gouvernement était sommé de consentir sous peine

de passer pour insuffisamment républicain. Déjà devenait visible à tous les regards un peu perspicaces de cette vérité que le régime parlementaire, imaginé pour protéger les nations contre l'abus des dépenses gouvernementales, est, à un certain degré de développement, le plus exposé de tous à les accroître outre mesure.

Campagne contre les Compagnies de chemins de fer. — C'était surtout à propos des chemins de fer que le danger se manifestait alors le plus clairement. Des compagnies secondaires, notamment celles des Charentes et de la Vendée, végétaient misérablement, ayant grand' peine à couvrir leurs frais d'exploitation et incapables de rémunérer leur capital : et les intéressés, actionnaires et obligataires, agissaient fortement dans les Chambres pour qu'on vînt à leur secours, représentant que les laisser dans la détresse détournerait les capitaux des entreprises de voies ferrées, où il était bon au contraire de les attirer. Des voix s'élevaient pour demander que l'Etat se fit le banquier des petites Compagnies : d'autres, qu'il se substituât à elles, les rachetât, les exploitât lui-même : d'autres, allant plus loin, demandaient un rachat général de toutes les Compagnies, grandes ou petites, appelaient de tous leurs vœux le moment où l'Etat serait le maître des tarifs, et une campagne acharnée se poursuivait déjà contre la féodalité financière « créée, disait la *République Française* (23 mars 1877) par l'Empire pour favoriser ses créatures et ses clients ou pour acheter le concours des grands financiers dont il avait à désarmer l'hostilité », que constituaient au dire de bien des journaux de gauche les grandes Compagnies. Léon Say prenait (17 mars) leur défense et réfutait leurs adversaires au nom des intérêts essentiels du crédit public : il existait deux Grands Livres, celui de la dette publique et celui des obligations de chemins de fer : si de ces deux Grands Livres on n'en faisait qu'un, si l'on confondait la seconde dette avec la première, on grossissait dans d'énormes proportions, de nature à alarmer le public, la dette de l'Etat, d'autant plus que le rachat lui-même absorberait des sommes énormes : et, le jour où les tarifs de chemins de fer deviendraient des impôts, la pression exercée sur le gouvernement pour les faire abaisser, modifier, deviendrait tellement forte qu'il n'y aurait plus en France de budget possible. C'est aussi sur ces considérations de première importance que s'appuyait Christophle, ministre des travaux publics, pour repousser bien loin l'idée d'un rachat général, cher aux partis les plus avancés. En réalité ce rachat général n'avait alors aucune chance d'être voté par les Chambres, mais il n'en était pas de même d'un rachat partiel, limité par exemple aux lignes des Charentes et de la Vendée, qu'il serait facile de représenter comme favorable aux régions des-

servies par elles, régions où (et cette considération pouvait avoir du poids aux yeux de beaucoup de politiciens) le parti républicain avait encore bien des progrès à faire ; favorable aussi (et ce n'était que trop vrai) aux actionnaires et obligataires de ces lignes, qui ne devaient pas être les victimes du patriotisme avec lequel ils avaient apporté leurs fonds à une œuvre essentiellement nationale : utile enfin (et là était peut-être pour beaucoup l'argument non pas certes le meilleur mais le plus persuasif) pour constituer le noyau d'un réseau d'Etat, appelé sans doute à grandir, et bien fait pour doter la France d'un réseau modèle et d'une exploitation à la hauteur des besoins du temps, par opposition à l'exploitation routinière et étroite des grandes Compagnies. En vain Leroy-Beaulieu opposait-il à ces considérations ambitieuses et aventureuses cet argument de prudence que l'Etat n'avait rien garanti aux souscripteurs des titres des Charentes et de la Vendée, qu'il n'était pas fait pour être l'assureur obligé des entreprises en déconfiture et le réparateur de toutes les bévues, qu'il n'y suffirait jamais d'ailleurs, car dès qu'il serait entré dans cette voie quantité d'entreprises surgiraient sans autre but en réalité que de vendre leur mort au pays au meilleur prix possible ; ces considérations terre à terre avaient peu de chances de prévaloir contre les calculs intéressés de beaucoup et le goût inné de beaucoup d'autres pour toute politique sachant se parer d'apparences de grandeur et de générosité. Le 22 mars la Chambre vota un amendement Allain Targé stipulant rachat, au prix réel de premier établissement et déduction faite des subventions ayant pu être accordées par la suite, des lignes en question, et concentration sous une même administration des lignes cessant d'être exploitées par les premiers concessionnaires, avec des règles permettant à l'Etat l'exercice permanent de son autorité sur les tarifs et le trafic : si la Compagnie d'Orléans se refusait à traiter sur ces bases il serait constitué un 7e réseau, de l'Ouest et du Sud-Ouest, qui serait exploité par l'Etat. Ainsi était posé le principe d'un nouveau réseau, propriété de l'Etat lui-même. Les choses en restèrent là pour l'instant, les grands événements politiques de l'année 1877 ayant pour quelques mois détourné dans une tout autre direction l'attention publique.

Budget de 1878. — Les élections d'octobre 1877, qui substituèrent à la Chambre dissoute une autre Chambre où la majorité républicaine n'était guère moins forte et était certainement beaucoup plus ardente et excitée, n'auraient peut-être pas suffi à elles seules pour réduire à l'impuissance les vaincus : le refus du budget fut l'arme décisive avec laquelle la nouvelle Chambre déjoua toutes les tentatives faites autour du maréchal de Mac-Mahon pour conserver en-

core aux hommes du 16 Mai une certaine participation au pouvoir. Le 14 décembre le maréchal dut s'avouer vaincu et constituer un ministère Dufaure où Léon Say eut encore les finances, sans que l'histoire ait pour ainsi dire rien à mentionner de ses deux prédécesseurs Alexandre Caillaux dans le ministère de Broglie, Dutilleul dans le ministère Rochebouet. Aussitôt deux douzièmes provisoires furent votés (19 décembre), en attendant un troisième qui le fut les 25 et 26 février 1878 : non sans quelques velléités de ne voter que les dépenses sans les recettes, tant était grande encore chez certains députés républicains la crainte que sitôt un budget voté quelque nouveau Seize-Mai se produisît. Léon Say dut calmer ces craintes chimériques et insista sur la nécessité d'en finir avec l'urgente question du budget. Elle fut d'ailleurs après bien des retards assez rapidement expédiée. Pour les recettes Léon Say avait dès janvier 1877 préconisé des dégrèvements sur les savons, les huiles, la petite vitesse et les tarifs postaux : Alex. Caillaux avait parlé en outre de sacrifier 13 des 43 centimes additionnels ajoutés à la patente et d'abaisser de 1,50 à 1 franc pour 1.000 le timbre des effets de commerce. Mais le parti était pris de considérer comme inexistant tout ce qui s'était fait pendant le 16 mai. La nouvelle commission du budget — en réalité composée à peu près des mêmes membres que celle qui avait été élue au début de 1877 — préféra sacrifier l'impôt sur les savons, déjà condamné d'ailleurs par un vote de l'ancienne Chambre, soit 4.617.000 fr., à calculer à partir du 1er avril 1878, puis la totalité de la taxe sur la petite vitesse, sans s'arrêter aux conseils de prudence qu'avait donnés Léon Say : soit pour un semestre (car cette mesure n'était applicable qu'au 1er juillet) 11.198.000 : c'était donc déjà pour un exercice entier de 30 à 32 millions de perdus pour le budget. Puis peu après des lois spéciales des 21 mars et 6 avril abaissèrent à partir du 1er mai la taxe des lettres pour la France à 0,15, celle des cartes postales à 0,10, celle des dépêches à 0,25 par mot avec minimum de 0,50. La détaxe était considérable : elle n'a pas justifié entièrement l'assertion souvent répétée qu'en pareil cas on regagne par la quantité ce qu'on perd sur le prix : les recettes postales avaient été en 1877 de 116.126.300, elles tombèrent en 1878 à 104.584.200, bien que la réforme n'ait fait sentir son influence que pendant les 8 derniers mois de l'année, et en 1880 elles n'étaient encore que de 112.696.000. Sur les télégraphes, au contraire, hausse immédiate et considérable : 16.600.000 en 1877, 21.365.000 en 1879, 24.909.000 en 1880. — Aux dépenses, encore moins de difficultés : la Chambre qui tenait encore à la diminution de 50.000 sur les cours à titre d'indication, y renonça : elle voulut aussi supprimer les bourses dans les séminaires où l'enseignement était donné par des membres de congrégations non au-

torisées, sauf à les transférer à d'autres séminaires, mais le Sénat ayant repoussé cette disposition elle retira cet article. La loi des recettes (26 mars) fixa à 2.793.177.804 les voies et moyens de l'exercice 1878 (1), et une du 30 mars les dépenses à 2.781.975.095. Les recettes se montèrent en réalité (loi de règlement du 12 mars 1890) à 2.852 millions et les dépenses à 2.790. — Une loi du 11 juillet 1868 avait jadis accordé aux départements et aux communes une subvention de 11.500.000 pour leurs chemins vicinaux, et en 1874 les difficultés budgétaires ayant fait réduire cette subvention de moitié, une proposition de la rétablir à son chiffre primitif fut rejetée à 1 voix de majorité. Le moment était proche où de semblables votes ne se verraient plus, car dans l'ivresse de sa victoire le parti républicain était à la veille de laisser de côté toutes considérations de mesure et de prudence.

La conversion retardée. — Il résista mal, en effet, à l'épreuve de la prospérité. Se sentant tout-puissant, il ne mit point de bornes à ses desseins : il crut qu'il lui appartenait de tout rénover, de tout développer, d'éclipser par la grandeur de son œuvre tout ce qu'avaient fait les gouvernements précédents : chemins de fer, canaux, ports, instruction répandue à flots, Exposition Universelle, il entendait tout faire, tout entreprendre : rien ne serait au-dessus de ses forces. Il y eut dans les premières années de la République républicaine comme une espèce de griserie à laquelle les hommes les plus sages, comme Léon Say, n'échappèrent pas eux-mêmes entièrement. Et cependant, par une contradiction étrange, parmi toutes ces hardiesses et ces témérités, quelques timidités inexcusables. Si, dans l'accès de mégalomanie auquel ils étaient en proie, les maîtres du jour avaient daigné jeter les yeux sur l'histoire d'un gouvernement antérieur qui, lui aussi, avait été enivré par une puissance et une popularité inouïe et avait succombé à la tentation de la dépense, ils auraient pu se rappeler qu'avant de se lancer dans de vastes entreprises, on avait eu soin, en 1852, de faire d'abord cette opération élémentaire et bienfaisante qui s'appelle une conversion : on l'avait faite avec une hardiesse qui a trouvé des censeurs, mais qui somme toute avait été couronnée d'un plein succès. A combien plus forte raison la même opération s'imposait-elle en 1878, avec l'augmentation immense du total des rentes depuis un quart de siècle et quand il ne s'agissait plus, comme en 1852, d'alléger le poids la dette de quelques millions par le retranchement d'un demi point sur la rente

(1) Y compris 10 millions de plus-value sur les impôts indirects du fait de l'Exposition universelle.

5 0/0, mais du double si l'on s'en tenait à un demi point, du quadruple si l'on allait jusqu'à un point tout entier; lorsque le pair était dépassé depuis longtemps, que les cours étaient fort élevés et avaient tendance visible à la hausse ! Toutes les circonstances étaient favorables : les capitaux abondaient, les valeurs étaient en pleine hausse, les dépôts affluaient dans les caisses d'épargne : et c'est au sein de cette prospérité sans nuage qu'on continuait à donner 5 0/0 à des gens qui auraient été tout prêts à se contenter de 4 1/2, et peut-être même de moins ! Un sentiment de courtisanerie, mais surtout de poltronnerie électorale, était la cause essentielle de cette faute véritablement impardonnable. « Non, disait Gambetta dans son fameux discours de Romans, je ne laisserai pas léser, pour faire la conversion de la rente, les porteurs qui sont venus avec confiance à la République en lui apportant dans des circonstances douloureuses leur argent pour la libération du territoire ! Il faut qu'il s'écoule un temps moral et matériel avant de toucher à cette question afin que l'Etat ne paraisse pas abuser de ses droits ». Un mot suffit pour faire apercevoir le néant de cette argumentation : ces porteurs, entrés peut-être dans le 5 0/0 à 82,50 ou 84,50, auraient-ils eu le droit de se plaindre quand on leur offrait 100 (1) ? Bien plus, si on craignait de mécontenter les porteurs de 5 0/0, n'était-ce pas aller sûrement au-devant de ce péril que de laisser les cours s'élever jusqu'à 115 en 1879, 119.65 en 80, pour les réduire ensuite à 100, lorsque sonnerait l'heure, malgré tout certaine, de l'inévitable conversion ?

Ce qu'il y avait de plus inquiétant dans cette reculade devant une opération tout indiquée et très facile, c'était la preuve faite que la préoccupation absorbante de séduire ou de ne pas mécontenter l'électeur serait à la base de toute la politique financière du régime qui venait de s'établir, qu'on chercherait par dessus tout à lui plaire, et que souvent on lui plaît plus, en effet, par une certaine ostentation, un certain appareil, que par ce que réclamerait simplement l'utilité.

Le plan Freycinet. — Tel par exemple le fameux plan Freycinet, qui pouvait se défendre, mais à condition de faire plus de place à la prudence et de ne pas être, pour employer une très juste et très pittoresque expression (2) « lancé comme une espèce de feu d'artifice tiré à la gloire de la République et envoyant à tous les points de l'horizon d'éblouissantes fusées ». Leroy-Beaulieu, qui en fut un des

(1) Et (il importe de l'ajouter maintenant qu'on peut apprécier l'importance de la remarque) 100 francs dans la même monnaie !

(2) Lavallée, *Revue des Deux Mondes*, mars 1882.

censeurs les plus déterminés, admettait parfaitement et même approuvait un vaste programme de travaux publics pouvant porter jusqu'à 40.000 kilomètres l'étendue du réseau ferré français : mais il l'entendait avec une conversion de la rente à la base, avec des finances sagement ménagées, sans l'onéreux rachat de lignes en déconfiture, en en espaçant l'exécution sur de longues années, et surtout en opposant une ferme résistance à toutes les tentatives qui pourraient être faites pour dépasser certaines limites. Tel qu'il sortit de la fameuse conversation de Freycinet et de Gambetta avec Léon Say, en janvier 1878, dans les bureaux de la *République française*, le plan Freycinet était donc admissible, encore que Léon Say se soit un peu laissé séduire et ait trop oublié ce qu'en circonstance à peu près semblable il avait dit lui-même à la Chambre en mars 1877, à savoir qu'il ne faut pas dépenser des milliards dans l'espérance de les retrouver par le développement de la richesse publique, et que l'utilité ne suffit pas pour justifier une dépense : il faut aussi sa nécessité. Il céda : et lorsque plus tard il eut à s'excuser d'avoir cédé il le faisait en insistant sur ce point essentiel qu'il n'avait accepté que ce qu'on lui avait dit, et ce qu'on lui avait dit était en substance ceci : une dépense annuelle de 400 millions pendant 10 ans, 4 milliards en tout, dont 3 pour chemins de fer et 1 pour voies navigables (1). C'était encore ceci, qu'il y avait en France 37.000 kilomètres de routes nationales et 21.000 kilomètres exploités de chemins de fer d'intérêt général ; qu'il convenait que les grandes voies ferrées égalassent le réseau des grandes routes, et que par conséquent il était nécessaire d'ajouter au réseau existant 16.000 kilomètres, soit, à 200.000 francs par kilomètre. 3.200 millions : mais en réalité bien moins, car là-dessus 2.615 kilomètres étaient déjà construits ou en construction et on n'avait qu'à les racheter ; on irait par étapes, dans la mesure non de l'utilité des travaux projetés, mais des disponibilités existantes : 400 millions par an seraient bien faciles à trouver avec la prochaine libération de l'Etat envers la Banque de France : et quant au second compte de liquidation, dont les intérêts et le remboursement devaient coûter 170.500.000 fr. de 1880 à 1889, il serait aisé en en prolongeant l'existence de 3 ans de prélever 25 millions sur cette somme (2). Le point faible de cette augmentation était que les nouvelles lignes situées souvent en pays monta-

(1) Dans son discours du 20 décembre 1882, Say parlait de 4 milliards ou 4 milliards et demi, et déclarait avoir une note écrite de sa main le 10 janvier 1878 relatant ces chiffres que Freycinet venait de lui soumettre : à savoir, chemins de fer, 3 milliards ; rachat, et achèvement de lignes concédées à des compagnies secondaires, 500 millions ; ports et voies navigables, 1 milliard.

(2) Discours de Léon Say à la Chambre, 7 février 1878.

gneux et exécutées par l'Etat (car on y tenait tout particulièrement) dans des conditions plus onéreuses que si on en avait chargé les compagnies existantes déjà préparées à la besogne, devaient coûter beaucoup plus cher. Puis, et surtout, le plan devait s'enfler progressivement sous la pression des intérêts particuliers, et les 4 milliards de janvier 1878 passèrent rapidement à 5, à 6, à 8 milliards (1), puis à 9 ou 9 1/2, autant que l'on peut ajouter foi à des estimations nécessairement très incertaines et très approximatives, pas toujours très sincères. De plus, au lieu de la temporisation qui eût été nécessaire on allait de l'avant avec une sorte de fureur ; beaucoup dépenser était pour un agent une manière de se faire bien voir : un agent proposant pour une année moins qu'il n'avait demandé pour la précédente s'attirait des questions qui ressemblaient fort à des reproches.

Le 3 0/0 amortissable. — A Léon Say, ainsi à peu près converti, revint l'honneur et la charge de trouver l'instrument financier nécessaire pour réaliser ce plan, et son choix fut bientôt fait. Il fallait pour cette vaste entreprise de chemins de fer se modeler sur le système qui avait déjà fait ses preuves, auquel le public était habitué : il fallait attirer les capitaux par une prime importante au remboursement, émettre au fur et à mesure des besoins et des possibilités d'emploi, afin de ne pas grever le Trésor d'une lourde charge d'intérêts stériles : enfin, point important aussi, voiler quelque peu au public l'étendue de la dépense engagée : or toutes ces conditions se trouveraient réunies dans une émission d'obligations 3 0/0 de 500 fr., semblables à celles des compagnies de chemins de fer, ayant sur celles-ci l'avantage considérable d'échapper à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et à la taxe de transmission : obligations amortissables en 75 ans et devant donc finir en 1953, à peu près comme

(1) En décembre 1879 Floquet résumait ainsi le coût du programme : 1 milliard et demi pour voies navigables et ports ; 3 milliards et demi pour chemins de fer ; 7 à 800 millions pour rachat et achèvement de lignes que leurs concessionnaires primitifs étaient hors d'état de construire ou d'exploiter : ce qui fait déjà 5.800 millions. Dans un rapport du 19 juillet 1881, Varroy, alors ministre des travaux publics, a avancé le chiffre de 6.860 millions ; Say, dans une note manuscrite, préparée pour son discours du 21 juillet 1882 a dit 8.200 millions : et Hérisson, ministre des travaux publics, a parlé en décembre 1882 de 9 milliards ou de 9 milliards et demi.

A ces affirmations ajoutons, mais simplement à titre de curiosité, celle de Wilson le 10 novembre 1884, lors de la discussion du budget de 1885 : 5 milliards, dont 3 1/2 pour les chemins de fer, 1 1/2 pour la navigation. Comment, disait-il, reculer devant une dépense si modique qui serait le point de départ de la grande prospérité du pays ?

les obligations de chemins de fer qui devaient expirer toutes aux environs de cette date, la concession du Nord se terminant en 1950, celle de l'Est en 1954, celle de l'Orléans et de l'Ouest en 1956, du P.-L.-M. en 1958, et du Midi en 1960. Tout était ainsi réuni pour assurer au 3 0/0 amortissable les faveurs du public ; et dès le 7 février le projet en était présenté à la Chambre qui lui fit l'accueil à attendre de députés d'arrondissement ravis de pouvoir apporter à leurs circonscriptions une aussi bonne aubaine.

Avant d'aller plus loin il restait aussi à résoudre la question, laissée en suspens en 1877, des petites compagnies en souffrance de la région Ouest et Sud-Ouest : à la suite du vote du 21 mars 1877 l'Etat avait conclu avec 10 d'entre elles des conventions provisoires pour rachat de leurs lignes par l'Etat au prix réel de 1er établissement, conventions devant, sous peine de nullité, être approuvées par une loi dans le délai d'un an après leurs dates respectives. Il s'agissait de la Compagnie des Charentes (501 kilomètres), de la Vendée (360), de l'Orléans à Rouen, Orléans à Chalons, Poitiers à Saumur, chemins de Maine-et-Loire, chemins nantais, Saint-Nazaire-Croisic, Clermont-Tulle, en tout 2.615 kilomètres, dont 1.584 construits et 1031 restant à construire. Freycinet en désirait vivement le rachat afin d'avoir un réseau d'Etat et de pouvoir par lui peser sur la Compagnie d'Orléans. Dès le 12 janvier il en avait présenté le projet à la Chambre, où bien des députés s'étonnèrent et s'indignèrent des conditions trop belles faites à des actionnaires et des obligataires envers lesquels l'Etat n'avait aucune obligation ; René Brice, Keller, parlèrent en ce sens à la Chambre, Buffet et Caillaux au Sénat : Freycinet le défendit en soutenant que le prix du rachat n'avait rien d'excessif et que le pire de tous les partis serait de ne rien faire. Le 18 mai fut votée la loi qui incorporait au réseau d'intérêt général les lignes en question, approuvait les conventions provisoires passées avec elles, et chargeait le ministre des travaux publics d'en assurer l'exploitation jusqu'à leur reprise par l'Etat : une loi de finance désignerait les ressources au moyen desquelles il serait pourvu au paiement du prix fixé par les sentences arbitrales et des travaux dont l'achèvement avait été réservé aux compagnies rachetées. Obtenir ces ressources fut l'objet de la loi du 11 juin 1878, qui décida l'émission d'obligations 3 0/0, amortissables en 75 ans, et ouvrit au ministre des travaux publics un crédit de 331 millions pour rachat desdits chemins de fer, dont 270 pour le rachat en capital, 42 pour liquidation du compte spécial du sequestre administratif, 18 pour travaux d'achèvement des lignes rachetées et 1 pour insuffisance éventuelle des produits de l'exploitation. On pouvait en effet en prévoir une, même bien plus considérable : les 1.584 kilomètres de ce qu'on peut appeler dès maintenant le ré-

seau de l'Etat ont donné en 1878 une recette brute moyenne de 8.620 par kilomètre, alors que sur l'ancien réseau des grandes Compagnies cette recette s'élevait à 70.293 et sur le nouveau à 20.583.

Une conséquence nécessaire de la création du 3 0/0 amortissable était la renonciation aux obligations trentenaires pour travaux publics décidées par la loi du 29 décembre 1876 et dont le produit pour 1878 avait été fixé par la loi de finances du 26 mars à 69.523.182, l'Etat ne pouvant évidemment offrir en même temps deux types de valeurs pour un même objet : 157.227 de ces obligations avaient déjà été émises et étaient en circulation ; 50.975 restèrent dans le portefeuille du Trésor. Ce fut du 3 0/0 amortissable qui dut à l'avenir remplacer les obligations restant à émettre.

Un décret du 16 juillet régla les détails de l'émission de l'amortissable : titres de 15 fr. de rente ou de multiples de 15, divisés en 175 séries, remboursables en 75 ans par tirages au sort à raison de 1 série par an de 1879 à 1907, 2 de 1908 à 1925, 3 de 1926 à 1938, 4 de 1939 à 1945, 5 de 1944-1950, 6 de 1951 à 1953. Le taux et la date d'émission étaient à fixer par le ministre des finances. Ainsi la grosse charge de l'amortissement était reculée à un avenir éloigné, et devait se faire sentir surtout à des moments où la situation financière pouvait être mauvaise : une politique prévoyante eût plutôt réclamé le contraire. Le capital à réaliser était par la loi du 11 juin 331 millions (portés à 439.878.547 pour tenir la place des 50.975 obligations non émises). Le cours moyen d'émission fut de 80 pour 3 francs de rente, soit 400 francs par obligation. Léon Say avait prévu et considérait comme normal un écart de 5 ou même de 6 points entre le cours du 3 0/0 perpétuel et celui de l'amortissable : comme le 3 0/0 perpétuel cotait alors de 75 à 75.50 sa prévision ne fut pas réalisée (1), et si ensuite elle le fut, l'amortissable étant monté à 86 et 87, ce ne fut que pour un instant. Le taux ordinaire jusque vers les premiers jours de septembre fut de 80, et pour écouler les titres qui restaient le ministre fut obligé de les offrir à la Bourse au taux de 79,75 et de recourir aux grandes banques et aux établissements de crédit. Au 16 octobre 16.495.500 fr. de 3 0/0 amortissable avaient été souscrits, au taux moyen de 80, pour un capital réel de 439.878.547, et un capital nominal de 549.850.000. C'est dire que le nouveau fonds ne réalisa point complètement les grandes espérances qu'il avait suscitées et qu'en dépit des grands avantages qu'il présentait sur les obligations de chemins de fer les capitalistes ne lui firent pas un accueil très enthousiaste. L'écart de 5 points entre les deux 3 0/0 espéré par Léon Say ne fut en somme pas obtenu : en juin 1879, par exemple, le

(1) D'abord de 84,8716, puis de 80,23, puis de 79,35 (Say, 20 déc. 1882).

perpétuel étant à 83,60 l'amortissable n'était cependant qu'à 85.90 : en 1882 l'écart descendit parfois à 0,35. Il semble que la grande élasticité de cet emprunt à jet continu, par quantités inconnues du public, émis aux guichets mêmes du Trésor, sans publicité, sans le concours (du moins on s'en était flatté) des grandes sociétés de crédit, lui avaient fait du tort devant l'opinion. Certes un emprunt de chiffre non déterminé s'adaptait bien à une entreprise elle-même fort élastique et dont les limites étaient assez difficiles à préciser : mais là précisément était le danger : les capitalistes se disaient tout bas ce que Buffet disait inutilement au Sénat, à savoir que le projet actuel n'était qu'une préface : supprimant le frein salutaire de l'intérêt des Compagnies et de leur résistance pour modérer un essor trop rapide dans la construction des chemins de fer, il supprimait aussi l'obstacle tiré de l'insuffisance des ressources du budget : en créant un 3 0/0 amortissable au lieu d'un de ces emprunts qu'on ne peut renouveler tous les jours sans ébranler le crédit public, il créait une véritable planche aux obligations, remise au gouvernement qui avait ainsi une facilité redoutable pour entreprendre imprudemment des travaux publics.

Exécution du plan Freycinet. — On ne pouvait mieux dire et c'est bien là qu'était le danger. La faute était moins d'avoir conçu un plan originairement excessif que d'avoir trop peu prévu la poussée formidable que les intérêts particuliers et locaux feraient subir à ce plan pour trouver à s'y satisfaire, poussée à laquelle un gouvernement placé dans une dépendance étroite d'un Parlement élu est moins propre qu'aucun autre à résister. Le plan Freycinet a déchaîné dans toute la France des appétits d'une insatiable voracité. De bonne heure il fut visible que le gouvernement aurait la main forcée ou plutôt se laisserait forcer la main. Déjà le projet de la loi du 11 juin déposé le 7 février s'excusait de n'avoir pu réaliser toutes les espérances ni satisfaire toutes les prétentions, et parlait de 8.700 ou 8.800 kilomètres à faire dont 6.200 de lignes nouvelles et 2.500 d'intérêt local : déjà s'affirmait la thèse dangereuse que les régions jusque-là déshéritées avaient droit à des dédommagements et avaient une créance à faire valoir sur le Trésor public. L'opinion s'en alarmait assez pour que Freycinet jugeât nécessaire de la rassurer, et il tâchait de le faire dans son fameux voyage à Boulogne pour la pose de la première pierre du port de cette ville, en s'abritant derrière l'autorité « de celui de tous les ministres qui avait le plus d'intérêt à ce que les finances fussent en bon ordre, de ce ministre connu par sa prudence, sa modération, par son esprit rebelle aux chimères et sa science économique parfaite... Si la conception était hardie, l'exécu-

tion était prudente : nous commençons par tracer un programme, l'inventaire de ce qui nous semble être des améliorations à réaliser : nous croyons qu'il faut dépenser 4 à 5 milliards en 10 ans, 4 à 500 millions par an, mais nous ne nous engageons pas dès maintenant pour une si longue période : nous ne savons pas ce qui peut arriver, nous procédons graduellement ». Léon Say de son côté, un peu moins rassuré peut-être qu'il ne voulait en avoir l'air, déclarait nécessaire de subordonner l'exécution du plan aux possibilités économiques : « Le premier besoin du ministre des finances est que la richesse se développe : la France est appelée à faire des progrès considérables, et elle n'a pas sous la main l'outillage qui lui est nécessaire pour ses progrès : il est donc indispensable pour le bien même du Trésor que ces progrès s'accomplissent, que ces travaux se fassent... » Mais, « comme il y aurait des travaux utiles à faire indéfiniment il faut se limiter à ce qui dans l'utile est possible au point de vue économique et au point de vue des ressources du Trésor. L'épargne ne se ralentit point. Les dépôts des caisses d'épargne qui ont augmenté par an de 100 millions environ depuis quelques années nous ont déjà donné pour les 7 premiers mois de l'année dont j'ai le compte, 96 millions. Il n'y a donc aucun ralentissement, il y a au contraire progression dans l'épargne nationale. Nous avons pu négocier sans effort 16 millions et demi de 3 0/0 amortissable à un taux sans exemple depuis les emprunts de Humann en 1841 et de Lacave Lapagne en 1844... nous ne demandons donc pas plus à l'épargne que ce qu'elle peut nous donner, et les impôts sont plus facilement acquittés et les excédents sont d'autant plus forts que ces travaux publics se poursuivent et s'achèvent. Nous n'avons donc rien fait de téméraire... ». A cet optimisme, un peu obligé, il n'est pas inutile d'opposer le langage, sans doute plus clairvoyant, de Christophle, ministre des travaux publics dans le second ministère Dufaure et dans le ministère Jules Simon : la voracité des appétits déchaînés par le plan de Freycinet lui inspirait, disait-il, une sorte de terreur et le débordement de projets dont les députés prenaient l'initiative ajoutait par leur incohérence aux difficultés d'une situation déjà fort incertaine.

Ce n'était pas seulement l'énormité de ces projets, c'était aussi leur dissémination qui pouvait provoquer de légitimes inquiétudes ; ouvrir partout des chantiers et engager des travaux qui n'aboutissent point est un moyen de dépenser beaucoup mais de dépenser sans utilité, et c'est à quoi on était fort exposé avec les servitudes électorales astreignant à la nécessité de faire ou de paraître faire quelque chose pour tous les arrondissements de France. Georges Michel dans son excellent livre sur Léon Say a rapproché plaisamment cette dispersion systématique du donneur d'avis des *Fâcheux* de Molière :

Vous voyez le grand gain, sans qu'il faille le dire,
Que de ses ports de mer le roi tous les ans tire.
Or l'avis, dont encore nul ne s'est avisé,
Est qu'il faut à la France, et c'est un coup aisé,
En fameux ports de mer mettre toutes les côtes.
Ce serait pour monter à des sommes très hautes.

On montait, en effet, à des sommes de plus en plus hautes, et les kilomètres s'ajoutaient aux kilomètres, sur le papier s'entend, avec une regrettable facilité.

En somme on peut, avec M. Colson, l'homme le mieux au courant en pareille matière, évaluer à 16.000 kilomètres de chemins de fer ce à quoi menait le plan Freycinet, dont 8.860 adoptés par la loi du 17 juillet 1879 en 181 lignes réparties sur toute l'étendue du territoire : lignes disséminées, sans lien entre elles, forcément peu productives. Une autre loi du 18 juillet y ajouta encore 1.659 kilomètres de chemins de fer algériens : une autre du 20 juillet une vaste entreprise de travaux dans 76 ports maritimes évalués 320 millions : une du 5 août l'amélioration de 42 rivières et de 31 canaux et la construction de 31 canaux, pour un total de 830 millions, dont 450 pour transformation de lignes anciennes, 380 pour création de lignes nouvelles. Total général pour les voies navigables 1150 millions.

Défenseur du plan Freycinet en 1878, Léon Say l'a jugé plus sévèrement ensuite quand il eut recouvré la pleine liberté de sa parole et quand il eut été mieux à même de constater les abus. Mettant en parallèle, dans un article célèbre du *Journal des Economistes* de 1881, la manière dont on avait établi le second réseau après 1859 et celle dont on établissait le troisième en 1878, il montrait que jadis, marchant avec prudence, on pouvait affecter un produit net, croissant régulièrement de 2 1/2 à 3 0/0 par an, à gager un capital suffisant pour l'ouverture de lignes nouvelles, sans que l'ouverture annuelle d'une moyenne raisonnable de sections déprimât trop les recettes : « Les Compagnies dépensaient par an 3 à 400 millions et les chemins de fer se sont payés eux-mêmes : mais il faut pour cela des lignes vraiment utiles et des travaux entrepris successivement ». Ces conditions nécessaires sont précisément celles qui ont manqué au plan Freycinet, ou plutôt à son exécution, et c'est pour cela que le désordre fut mis dans les finances sans que l'outillage économique de la France ait réalisé des progrès en rapport avec les sacrifices consentis. Tirard, Ribot, Rouvier, etc., ont du, tôt ou tard, en convenir. Et c'est bien la politique qui a été cause de cet échec. « Malgré les très sages avis du conseil général des ponts et chaussées, dit dans un rapport remarquable du 18 juillet 1891 Baïhaut, de peu favorable mé-

moire, mais qui ce jour là dit d'excellentes choses : « on avait mis en chantier les kilomètres au fur et à mesure que les projets de construction étaient prêts : on avait éparpillé sur l'ensemble du territoire des efforts qu'il eût été préférable au point de vue technique et au point de vue économique de concentrer sur quelques points principaux : on avait entrepris un nombre de kilomètres très supérieur à celui qu'on pouvait exécuter normalement avec les ressources mises dès l'abord à la disposition du ministre des travaux publics et que la situation budgétaire contraignit bientôt à réduire ». Les jugements des hommes compétents, et affranchis de toute préoccupation politique, sur le plan Freycinet, ont tous été fort sévères : Leroy-Beaulieu a parlé (*Economiste*, février 1888) de ce plan « conçu dans un moment d'hallucination », et j'ai entendu moi-même un homme des plus compétents, et mêlé de près à cette histoire, qualifier d'aliénation mentale la manie des dépenses qu'il développa.

Les écoles, les chemins vicinaux. — Le développement des travaux publics n'était pas la seule ambition de la majorité républicaine : un autre intérêt lui était également cher, peut-être plus cher encore, car elle considérait sa fortune politique comme y étant encore plus directement attachée, le développement de l'instruction à tous ses degrés, mais avant tout au degré primaire. Il y avait en effet beaucoup à faire : le tort fut d'aller trop loin, trop vite, de procéder fiévreusement et sans mesure. Il y avait, d'après une enquête récente, 17.320 maisons d'école à construire (on allait en effet en mettre jusque dans les hameaux), 5.458 à agrandir, 8.381 à réparer, 19.857 mobiliers scolaires à acquérir ; un rapport de Jules Simon et de Léon Say, du 1er mai 1877, avait proposé à cet effet la création d'une caisse pour la construction des maisons d'école à l'instar de celle qu'une loi de 1868 avait instituée pour les chemins vicinaux, dotée d'une somme de 120 millions payable en 5 annuités pour être mise à la disposition des communes moitié à titre de subvention, moitié à titre d'avance. Ce sont ces dispositions qui furent adoptées par la loi du 1er juin 1878 : les subventions payées aux communes devaient être remboursées à la Caisse, capital et intérêts, en 15 annuités de 5 millions chacune, à inscrire au budget du ministère de l'instruction publique à partir de 1878, et les avances en 62 demi-annuités de 2,50 fr. par 100 fr. empruntés. Les frais de construction, installation, appropriation, ou acquisition d'écoles étaient déclarés obligatoires pour les communes ; à défaut d'un vote du conseil municipal il y serait pourvu d'office soit par prélèvement sur les ressources disponibles de la commune, soit par des subventions du département ou de l'Etat, soit par un emprunt à la caisse spéciale.

Ces limites ne devaient pas tarder à être franchies. La loi du 3 juillet 1880 transforma la Caisse des écoles en Caisse des lycées, collèges et écoles primaires, et attribua : 1° 58.200.000 en 6 annuités pour dépenses extraordinaires des lycées ; 2° 12 millions en 6 annuités pour les collèges ; 3° 50.400.000 en 6 annuités, à titre d'avances remboursables en 30 ans au plus aux départements et aux communes pour dépenses de construction, appropriation, acquisition de lycées et 15 millions dans le même but pour les collèges communaux ; 4° 17 millions à prendre sur l'excédent de recettes de l'exercice de 1877, à titre de subvention extraordinaire pour acquisition, construction, appropriation de lycées et collèges (1) : en tout 152.600.000. Puis 100 millions, en 6 annuités, s'y ajoutèrent par la loi du 2 août 1881, plus 20 millions pour lycées de jeunes filles : puis 120 autres par la loi du 20 mars 1883, qui imposa des écoles dans tous les hameaux ayant au moins 20 enfants d'âge scolaire et situés à 3 kilomètres du chef-lieu de la commune : puis 28.333.333 par la loi du 31 janvier 1884, plus 1.666.666 pour établissements de jeunes filles : en tout, vers 1885, 541 millions, dont 106 seulement fournis par le budget, le reste pris sur la dette flottante : tandis que d'autre part les dépenses budgétaires de l'instruction publique s'élevaient de 53.640.714 prévus au budget de 1878 à 133.117.671 dans celui de 1885. En juin 1885, date de la suppression, ou, plus exactement, de la transformation de la Caisse des écoles, lycées et collèges, le total des crédits qui lui avaient été ouverts se montait (rapport Poincaré du 18 octobre 1892) à 311.200.000 pour subventions et à 231.400.000 pour avances remboursables.

Ce qui faisait la gravité au point de vue financier de cette profusion de dépenses, c'était moins encore son total que le procédé employé pour y faire face. Imputées sur le budget ou alimentées par des emprunts régulièrement consentis et souscrits, elles eussent été lourdes, sans doute, mais elles eussent été connues : quelque fâcheux qu'il soit de rouvrir le Grand Livre, c'est toujours une opération bien moins dangereuse que d'ouvrir de ces comptes spéciaux, que de créer de ces Caisses spéciales, qui échappent à l'attention publique, parfois à l'attention des législateurs eux-mêmes, et qui écrasent l'Etat sous le poids d'engagements ignorés ou oubliés. Ne pas laisser des dépenses se dissimuler dans des coins plus ou moins obscurs, les étaler toutes, au contraire, est la première règle à suivre pour éviter (et encore n'y réussit-on guère) des prodigalités gouverne-

(1) Dont 12.936.829 seulement étaient utilisés en 1890 : les besoins n'étaient donc pas bien urgents. Cf. rapport de Cavaignac du 18 juillet 1891, et Stourm, *Economiste français*, 20 février 1892.

mentales ou législatives. Autre danger : ces Caisses spéciales qui, selon le mot très juste de Tirard ne contiennent rien sinon la signature de l'Etat, sont néanmoins, aux yeux de beaucoup, supposées contenir quelque chose et ont l'air d'apporter un appui sérieux à des budgets un peu embarrassés. Or un temps allait venir où, comme a dit Cavaignac dans son célèbre rapport du 18 juillet 1891 sur le budget de 1892 « la multiplicité des engagements de l'Etat allait contraindre les pouvoirs publics à rechercher de toutes parts des intermédiaires pour éviter les appels directs et répétés au crédit ». Situation humiliante, en réalité plus défavorable au crédit public que des emprunts directs et surtout peu faite pour contenir la fureur de dépenser.

Les mêmes observations, à quelques nuances près, s'appliquent à la Caisse des chemins vicinaux créée le 11 juillet 1868 pour accorder aussi subventions ou avances pour construction de chemins vicinaux : 100 millions de subventions en 10 annuités de 10 millions chacune, et avances ne pouvant excéder le chiffre de 200 millions en 10 ans. De 1874 à 1878 les subventions avaient été réduites à 5.750.000. Une loi du 10 avril 1879 alloua 300 millions (dont 40 pour l'Algérie) en 12 annuités, les 4 premières de 16 millions, les 7 suivantes de 30 et la dernière de 26 : puis une autre du 12 mars 1880 ajouta 80 millions de subvention extraordinaire, dont 17.250.000 pour liquidation de la Caisse existante et 62.750.000 pour être distribués en subventions aux départements et communes. Ainsi avances et subventions avaient reçu un accroissement considérable, difficile d'ailleurs à chiffrer exactement : « car, dit encore Cavaignac, les dépenses de ces Caisses ont été inscrites à une série de comptes qui sont le monument le plus achevé à la fois de la complexité et de la fidélité de notre comptabilité publique ». Plus sévère Pelletan (26 août 1894) déclarait « que personne n'a jamais rien compris à ce qui s'y passait » et Poincaré (rapport du 18 octobre 1892) observait qu'à parler franc « la complexité en est telle qu'il est difficile de savoir si la fidélité en est toujours égale ». Et on ne peut que souscrire à cette appréciation quand on lit dans ce même rapport ce qui est dit de la Caisse des écoles « type le plus curieux et le plus regrettable de ces services spéciaux du Trésor que la cour des comptes signalait dans un rapport du 11 août 1890 comme une série de budgets échappant au contrôle législatif... Ces services spéciaux constituent des caisses indépendantes qui ne sont rattachées au budget général que par des liens fragiles et insaisissables et qui sont alimentés par des ressources propres, le plus souvent par des ressources d'emprunt. La Caisse des écoles est restée pour la plus grande partie de ses opérations un budget d'emprunt... Elle reçoit des fonds mis à sa disposition par le Trésor moyennant un intérêt de 3 0/0 et remboursables au Trésor d'une

part en ce qui concerne les avances par les budgets locaux, d'autre part en ce qui concerne les subventions par une annuité inscrite au budget de l'Etat et calculée sur le même taux d'intérêt de 3 0/0. Cette dernière combinaison est la plus singulière : le Trésor à l'aide d'emprunts que lui procure sa dette flottante prête à la Caisse des écoles, c'est-à-dire à lui-même, des sommes que le budget, c'est-à-dire un autre lui-même, lui remboursera d'année en année moyennant un même intérêt de 3 0/0. Il est difficile d'imaginer des jeux d'écriture plus onéreux et plus déconcertants ». En effet, et néanmoins ce système survécut à la suppression de la Caisse en 1885 : à la place de subventions en capital des annuités furent attribuées aux départements et aux communes pour service des emprunts contractés par eux pour la construction de leurs établissements d'enseignement public. « Système défectueux, continue Poincaré, dans son essence et dans son application : dans son essence, parce que c'est se faire avancer, par les établissements auxquels empruntent les départements et les communes la subvention que l'Etat alloue à ces derniers, et la dette qu'il contracte n'apparaît ainsi au budget que par l'inscription d'une annuité : dans son application, parce que la plupart des emprunts ainsi contractés l'ont été à l'intérêt de 4 fr. 55 0/0 ou 4 fr. 60 0/0 » plus fort que l'intérêt auquel l'Etat peut emprunter. — C'est seulement la loi de finances du 28 avril 1893 qui devait en finir avec ces pratiques, pour lesquelles des radicaux comme Peytral et Pelletan ont été plus sévères encore, s'il se peut, que Cavaignac et Poincaré.

Budget de 1879. — Par suite des grands accroissements de dépense que vit naître l'année 1878 une modification grave apparut dans le projet de budget de 1879 que Léon Say présenta dès le 2 avril 1878, et qui, après de longs retards ne fut voté que le 22 décembre : c'était l'existence à côté du budget ordinaire d'une 2ème section dite de dépenses extraordinaires (1), à laquelle allaient puiser l'intérieur dans des proportions modestes, la marine pour une somme plus importante, les travaux publics pour bien davantage encore (255.146.175 sur un total de 279.037.059), et sur laquelle la guerre aussi aurait fait un prélèvement important si, par une chance heureuse, les demandes de la guerre n'avaient été ajournées et par suite le budget extraordinaire limité à 279 millions au lieu de 466. 977.330 d'abord

(1) Sans parler, bien entendu, comme toujours, des dépenses sur ressources spéciales (à savoir des départements et des communes), et des services spéciaux rattachés pour ordre au budget, qui étaient depuis un temps immémorial le cortège, regrettable d'ailleurs, de celui-ci.

prévus. Cette apparition d'un budget extraordinaire était une menace grave pour l'avenir : pour le présent, elle apportait un allègement apparent au budget ordinaire porté dans le projet à 2.713.081.000 au lieu des 2.781.035.095 alloués au budget de 1878' et en recettes à 2.714.482.000 au lieu de 2.793.177.804 : mais en réalité presque tous les ministères, même, chose inattendue, les cultes, étaient l'objet de demandes majorées. S'il y eut dans l'ensemble une diminution apparente du budget de 1879 par rapport à celui de 1878, c'est uniquement au transfert à l'extraordinaire d'une très notable partie du budget des travaux publics (234.632.586 pour 1878, 150.819.678 pour 1879) que ce résultat fut dû, ainsi qu'à quelques autres diminutions sur d'autres chapitres : ainsi les capitaux remboursables à divers titres, qui tombent de 316 millions à 298, tandis que la dette viagère, au contraire, subit, du fait surtout des augmentations de traitements et de retraites qui commencent à être accordées avec une libéralité inquiétante, un accroissement déjà sensible (pensions militaires en 1878, 65.563.000, civiles, 42.396.000 ; en 1879, 68.300.000 et 44.196.000) (1).

La commission du budget, rapporteur Wilson, ne présenta son projet qu'après de longs retards, le 14 novembre : elle proposait des chiffres un peu plus faibles, 2.696 millions de dépenses et 2.701 de recettes, avec 466 millions de dépenses extraordinaires et 485 de recettes. La discussion, où l'on remarqua surtout les critiques graves de Haentjens qui aurait voulu que l'on fît la conversion, et les critiques plus graves encore de Lamy contre les abus régnant dans le ministère de la marine, aboutit au vote le 22 décembre de 2.700.087.792 de dépenses ordinaires, de 2.701.080.014 de recettes ordinaires, et à la réduction, comme il été a dit, à 279.047.059 des dépenses extraordinaires au lieu des 466 dont il avait été un instant question. Les dégrèvements étaient toujours un des sujets qui passionnaient le plus l'opinion : il en fut encore voté pour environ 18 millions, à savoir l'impôt sur la chicorée (perte, 5.339.000), 2 millions de réduction sur les huiles, et une réduction de 1 fr. 50 à 0,50 par 1.000 du timbre sur les effets de commerce, applicable seulement à partir du 1er mai (1). Il y avait en outre 10 millions de diminution sur l'évaluation des produits du timbre et de l'enregistrement, 5 millions sur les postes, 20 millions environ sur les contributions in-

(1) En 1878, par exemple, loi du 25 juin sur les pensions de retraite des officiers de l'armée de terre, dont l'effet semble devoir être de porter cette dépense au bout de 17 ans, de 17.947.719 à 53.259.946 : loi du 22 juin portant du quart au tiers le maximum des pensions des veuves ou des secours d'orphelins : décret du 26 février 1878 portant réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'instruction publique avec augmentation considérable des traitements.

directes, et disparaissaient les 10 millions de plus-values attendus en 1878 de l'Exposition Universelle. On sait que Léon Say était alors partisan des estimations faibles : quand la preuve sera faite que les plus-values considérables de recettes que ce mode d'estimation fait apparaître ne servent qu'à griser les Chambres et qu'à leur inspirer une dangereuse confiance dans l'immensité des ressources du pays, il sera lui-même l'adversaire de cette méthode et fera de son mieux pour préserver le Parlement d'une aussi dangereuse tentation.

La loi de règlement du 19 mars 1890 révéla pour 1879, 3.171.115.774 de recettes totales, 3.108.758.696 de dépenses. Les plus-values de recettes étaient considérables : l'ensemble des contributions indirectes donna 2.162 millions, contre 2.094 prévus : 18 millions sur l'enregistrement, 12 sur les boissons, 10.600.000 sur le tabac, 17 sur les douanes, etc. Ce n'est pas cependant que l'Exposition ait justifié toutes les espérances financières qu'elle avait fait concevoir : ses dépenses, évaluées 31.313.000, montèrent à 55.775.000 : et ses recettes, prévues 35.235.000, plus 4 millions de ventes à l'intérieur, ne furent que 24.350.000, résultats un peu moins favorables que pour celle de 1867 qui avait eu 23.419.000 de dépenses et 14.115.000 de recettes. Les entrées payantes, 8.407.209 en 1867, furent de 12.743.000 en 1878. Il avait été délivré en 1867 400.000 entrées gratuites à des ouvriers, soldats, élèves des écoles : en 1878 il en fut délivré 958.000, dont 258.000 à des ouvriers de province ou de l'étranger.

Par convention du 29 mars 1878, confirmée par la loi du 15 juin, la Banque de France avait consenti à l'Etat pour dix ans une nouvelle avance de 80 millions, indépendamment de celle de 60 millions de 1857, à condition que les billets en circulation au delà de la quantité moyenne correspondant aux opérations commerciales et productives telles que l'escompte, le prêt ou les avances, ne seraient passibles que d'un droit de timbre de 0 fr.20 par 1.000 au lieu du droit de 1fr.50. C'était environ 15 à 18.000.000 fr. de recettes que le Trésor abandonnait pour avoir ces 80 millions qui, disait Léon Say, permettraient de faire face aux accroissements momentanés des comptes d'intérêt et d'amortissement jusqu'au moment où le budget se retrouverait dans une situation normale, en 1880. Il pensait sans doute en prononçant ces mots à 167 millions d'obligations à court terme qui allaient échoir en 1880 et qui ne laissaient pas d'être pour lui un grand embarras.

Le budget de 1880. — L'année 1879 devait voir la continuation et même l'augmentation de ces plus-values que tout concourait à développer, la multiplicité des entreprises, la fondation de nombreuses sociétés, dont le public affamé de spéculation s'arrachait littéralement les titres. Mais d'autre part la prudence et la mesure qu'on

avait eu déjà tant de peine à garder dans la gestion des finances depuis 2 ans allaient être de plus en plus compromises.

Maître des deux seules positions qui lui restassent encore à conquérir pour tout dominer, le Sénat et la présidence, le parti républicain devenait par sa victoire même plus exigeant, et supportait mal au pouvoir des hommes ne partageant point ses passions. Léon Say, attaqué à outrance, écrivait dès le 18 janvier que les jours du ministère paraissaient comptés, que la guerre était vivement menée contre les fonctionnaires et surtout contre les magistrats réactionnaires. « Nous sommes dans la chaudière politique : c'est plus que de l'eau, c'est de l'huile bouillante ». Le centre gauche, réduit à l'impuissance n'avait plus qu'à céder la place à des hommes plus avancés. Tout au plus put-il *in extremis*, car déjà l'habitude se prenait des budgets votés à la hâte, fin décembre, les yeux fixés sur l'horloge et votés uniquement pour éviter des douzièmes provisoires qui effrayaient encore un peu, mais auxquels on allait s'habituer, faire voter le budget de 1880, le dernier que Say ait fait aboutir.

La progression des dépenses publiques continuait, irrésistible : Say avait proposé (23 janvier) 2.754 millions de dépenses ordinaires (puis 2.753.387.693), et 2.751 millions de recettes (dont 18 pris sur l'excédent de l'exercice 1876 : la loi de finances du 23 décembre 1878 ayant déjà inauguré cette méthode regrettable d'affecter aux besoins d'un budget des excédents qui devraient être plutôt consacrés à éteindre d'anciens découverts, méthode qui a donné lieu à beaucoup d'obscurités et d'abus) : d'autre part 561.659.488 de dépenses extraordinaires, tant ce budget extraordinaire prenait déjà une extension menaçante. La commission du budget, toujours avec Wilson pour rapporteur, réduisit ces chiffres à 2.700 millions pour les dépenses ordinaires, 466 pour les dépenses extraordinaires, 2.701 pour les recettes. Les principaux points qui donnèrent lieu à discussion furent pour les recettes les patentes, pour lesquelles la commission réclamait réduction de 43 à 20 des centimes additionnels dont cet impôt était chargé, soit une vingtaine de millions de diminution de produit. Léon Say ne s'y opposait pas absolument, les 4 premiers mois de 1879 ayant donné plus de 30 millions de plus-value, mais il aurait voulu en conserver 25, tandis que la commission se ralliait à l'idée d'en laisser 30, mais avec suppression des impôts fort impopulaires sur le papier et la stéarine : la Chambre écarta cette proposition et vota la réduction à 20 des centimes des patentes. Aux dépenses l'ancienne réduction de 50.000 sur les cours et de 20.000 sur les tribunaux fut de nouveau votée par la Chambre et rejetée par le Sénat, qui finit cependant par s'y résigner : de même, aux cultes, la Chambre ayant voté réduction du traitement des archevêques de 20.000 à

15.000 et des évêques de 15.000 à 10.000 et le Sénat ayant rétabli le chiffre demandé par le gouvernement, la Chambre maintint son vote, et pour ne pas retarder la promulgation du budget le Sénat céda : au contraire, les deux Chambres votèrent un crédit de 200.000 fr. pour porter de 900 à 1.000 le traitement de 2.000 desservants. Les deux lois de recette et de dépense furent votées les 21 et 22 décembre : recettes 2.749.716.800 : dépenses ordinaires 2.749.285.756 : dépenses extraordinaires 381.008.488, un crédit de 169.350.000 demandé par la ministère de la guerre ayant été ajourné. Il n'en est pas moins vrai qu'avec les dépenses extraordinaires le déficit était installé dans les finances publiques, que rien que pour les travaux publics le total des crédits ordinaires ou extraordinaires passait de 405 millions environ pour 1879 à 508 pour 1880, et que ce budget de 1880 a été réglé à 2.956.923.967 pour les recettes, 2.826.611.137 pour les dépenses ordinaires et 479.493.076 pour l'extraordinaire, soit en tout environ 350 millions d'insuffisance.

L'année 1880. — Quelques jours après le vote du budget de 1880 le ministère Waddington était renversé et une nouvelle équipe d'hommes politiques arrivait au pouvoir avec Freycinet, qui constituait le 28 décembre un ministère avec Magnin aux finances. Dans sa déclaration du 16 janvier 1880, ce ministère annonçait surtout d'importants dégrèvements tout en maintenant intégralement la dotation des grands travaux publics « que ce serait l'honneur du gouvernement de la République d'avoir menés à bonne fin ». Ces dégrèvements, électoralement profitables, pouvaient d'ailleurs avoir un réel avantage, celui de faire disparaître ces excédents apparents de recettes qui tournaient les têtes, incitaient au gaspillage, et étaient générateurs de déficit. Précisément, en ce moment, on était réduit à des renouvellements toujours quelque peu humiliants. Mais redresser l'opinion publique à cet égard était au début de 1880 chose impossible. Il fallait glorifier le présent, annoncer un proche avenir encore meilleur, et Magnin n'y manquait pas : « Qu'il nous soit permis, disait-il, de nous féliciter avec le Parlement et la nation tout entière de la situation prospère des finances de la République qui se sont heureusement relevées après les dures épreuves que le pays a traversées. C'est là un spectacle bien fait pour montrer quelles merveilleuses ressources possède notre pays quand on gère la fortune publique avec prudence et quand on gouverne en s'inspirant de la volonté nationale ».

Magnin proposa le 8 juin un projet de dégrèvement sur les sucres et sur les vins qui fut jugé déplorablement insuffisant : on y substitua un projet beaucoup plus étendu de plus de 130 millions, dont 71 mil-

lions sur les vins et 59.609.400 sur le sucre, au lieu des 28 à 30 millions du projet primitif. On atteignait ce résultat pour les vins par un nouveau classement des départements pour la perception des droits de circulation et d'entrée, par une réduction d'un tiers desdits droits, d'un tiers aussi sur le droit de détail fixé en tout à 12,50 0/0 du prix de vente, par une révision des tarifs de taxe unique en rapport avec lesdites modifications ; ainsi les taxes d'octroi ne pourraient excéder le double des droits d'entrée perçus pour le Trésor. Un article quelque peu imprudent, mais bien en harmonie avec les préoccupations de popularité dominantes alors, stipulait que les employés n'auraient aucun droit au partage du produit net des amendes et confiscations pour contravention.

Pour le sucre la disposition essentielle était la réduction des droits de 69 fr. à 40 fr. le quintal. 130 millions allaient ainsi être sacrifiés sur les revenus de 1881. On comptait pour boucher ce trou considérable sur les excédents de recettes, pour 17.780.852 sur un excédent de la 1re partie du compte de liquidation, sur 80.609.400 d'excédents attendus du réglement définitif des exercices 77, 78 et 79, et pour 1882 d'un reliquat d'excédent disponible sur 1879 de 22.562.604 : et Magnin affirmait à la Chambre (2 juillet) qu'aucune inquiétude n'était à concevoir sur l'équilibre des budgets de 1881 et de 1882. L'optimisme le plus intrépide était de règle.

Le total des perceptions sur les vins et cidres avait été en 1879 de 201.491.474 ; en 1880, où les dégrèvements, comme il arrive toujours lorsque des diminutions ont été annoncées, raréfièrent les opérations, ils furent de 191.942.656 : en 1881, ils tombèrent à 149.274.494. Les consommateurs ont-ils au moins retiré quelque profit de ce gros sacrifice du fisc ? La réponse à cette question a été unanimement négative : les prix n'en ont subi aucune diminution. Quant au sucre on comptait sur l'augmentation de la consommation pour compenser la diminution des droits : on avait même estimé cette augmentation à 20 0/0 la première année et 10 0/0 dans les années suivantes. En effet il y en eut une assez importante : 1879 avait donné une consommation de 267.136.000 kilos, 1880 (où la réforme fut appliquée à partir du 1er octobre) donna environ 300.000.000, et 1881 339.822.000 Mais les déceptions vinrent plus tard et elles furent graves.

Un autre dégrèvement, moins connu, mais de très fâcheuse conséquence financière, fut la suppression par la loi du 21 décembre 1879 des droits de navigation intérieure perçus au profit du Trésor : imprudence particulièrement regrettable au moment où l'Etat se lançant dans une sorte d'entreprise de construction de chemins de fer non rémunérateurs, devait plus que jamais s'abstenir de faire aux voies ferrées une concurrence dangereuse. Cette suppression ne devait

d'abord être faite que le 1er octobre 1880; elle eut lieu dès le 19 février à cause des rigueurs inouïes de l'hiver 1879-1880, et du long chômage qui en était résulté par la batellerie. En 1883, le trafic des chemins de fer se montait à 11 milliards de tonnes kilomètriques : en 1886 la crise économique l'avait fait tomber à 9.267.000.000; celui des canaux était en 1887 de 30.777.000 tonnes. Faisant ces rapprochements Georges Michel montrait en 1887 quelle faute on avait faite en s'imposant tant de sacrifices pour la batellerie et en grossissant par là la garantie d'intérêts. Au moins aurait-il fallu mettre à la charge des usagers les frais d'entretien et de surveillance des voies navigables.

Budget de 1881. — Avec ces dégrèvements, d'une part, et de l'autre avec des majorations de prévisions résultant des plus-values, Magnin prévoyait pour 1881, 2.777.193.903 fr. de recettes et 2.773.391.474 fr. de dépenses ordinaires ; mais le grand sujet de souci était le budget extraordinaire pour lequel les demandes s'élevèrent un instant jusqu'à 703.144.523, chiffre effrayant, qu'on allégea, en apparence du moins, en ajournant à la prochaine session 216 millions de dépenses de la guerre et 26 de la marine : mais les ajourner n'était pas les supprimer. Et le budget extraordinaire se réduisit à 451.326.000 dont la plus grande partie, de beaucoup, pour les travaux publics, 438.526.000 : dans ce crédit lui-même les allocations les plus importantes allaient à l'amélioration des rivières, 30 millions, aux canaux, 54 millions et demi, aux travaux de chemins de fer exécutés par l'Etat, 190 millions, à des rachats de lignes par l'Etat, 40 millions, à l'achèvement des lignes rachetées par la loi de 1878, 43.200.000, ou rachetées en dehors de cette loi, 20 millions. C'était donc le plan Freycinet qui était la grande cause du grossissement de l'extraordinaire.

A l'ordinaire la commission proposa et fit adopter plusieurs retranchements (suppression des 70.000 fr. de supplément de retraite aux cardinaux, réduction sur le traitement des chanoines de Sainte-Geneviève, sur le service intérieur des édifices diocésains, etc., réductions auxquelles le Sénat commençait par s'opposer puis finissait par consentir) : diminution de 4 millions sur la guerre, résultant uniquement en réalité de la translation de certaines dépenses de l'ordinaire à l'extraordinaire. L'instruction publique pour laquelle le gouvernement demandait 64.117.626 n'en eut que 63.738.226, exception à une règle très générale. La question de la réforme judiciaire était posée : Cazot, alors garde des sceaux, avait fait un projet de réorganisation de la magistrature d'après lequel 500 conseillers ou juges étaient supprimés, avec pouvoir au gouvernement de faire porter les

suppressions sur qui il voudrait, ainsi que 38 tribunaux jugeant par au moins de 150 affaires : ce projet avait l'avantage d'apporter quelque soulagement aux finances : la commission en opposa un autre ne supprimant aucun tribunal et laissant au gouvernement le droit d'éliminer autant de magistrats qu'il voudrait, qui ne fut pas examiné non plus. Le budget des dépenses ordinaires sortit de toutes ces discussions fixé à 2.762.480.817, un peu au-dessous de celui des recettes, 2.763.208.789. Indépendamment des grands changements apportés dans ce dernier par la loi du 19 juillet sur les boissons et les sucres, une autre du 15 juillet, qui modifia une fois de plus la législation compliquée des patentes, avait ajouté aux dégrèvements de 1879 des diminutions du droit proportionnel au 20e pour les 3 premières classes de patentables, au 30e pour les 4e, 5e et 6e, au 50e pour les 7e et 8e. Du rapport de Rouvier du 15 novembre 1880 sur le budget de 1881, il résulte que les dégrèvements sur les patentes depuis 1879 représentaient une somme d'environ 25 millions.

En sens contraire la discussion du budget de 1881 fut celle qui, après une lutte chaude menée surtout d'un côté par Henri Brisson, de l'autre par Piou, vit naître le fameux droit d'accroissement par lequel, aux termes de l'article 4 de la loi de finances du 29 décembre 1880 « dans toutes les sociétés ou associations civiles qui admettent l'adjonction de nouveaux membres, les accroissements opérés par suite de clauses de réversion, au profit des membres restants, de la part de ceux qui cessent de faire partie de la société ou association, sont assujettis au droit de mutation par décès... ou aux droits de donation ... d'après la nature des biens existants au jour de l'accroissement ».

Leroy-Beaulieu, juge peu suspect de partialité pour le gouvernement d'alors, a donné aux finances françaises en 1880 l'épithète d'éblouissantes ; et elles l'étaient en effet si l'on considère le côté recettes. Les affaires étaient de plus en plus actives, la spéculation de plus en plus répandue, et les plus values d'impôts étaient en conséquence considérables : en 1880 l'enregistrement et le timbre donnèrent 697 millions et demi au lieu de 628.816.000 prévus, les postes 112.687.000 au lieu de 108.764.000, les douanes et sels 367.477.000 au lieu de 311.499.000, l'impôt de 3 0/0 sur les valeurs mobilières 39.101.000 au lieu de 34.274.000. La hausse des valeurs était constante et très marquée : du 31 décembre 1879 au 30 juin 1880 le 3 0/0 perpétuel montait de 81,40 à 84,92, l'amortissable de 83,85 à 87,22, le 5 0/0 de 115, 30 à 119,70, quoique comprimé dans son ascension par la crainte d'une conversion toujours considérée comme probable. Le P.-L.-M. qui était à 1.007 à la fin de 1876 était à 1635 à la fin de 1880, le Nord à 1772 au lieu de 1286. On s'arrachait les actions de la foule

de sociétés et d'entreprises que chaque jour presque voyait éclore. Les opérations immobilières, à Paris surtout, prenaient une extension qui rappelait le temps d'Haussmann. On pouvait en jetant les yeux sur ce magnifique spectacle se laisser aller à la superbe confiance que les orateurs officiels affichaient dans leurs discours et notamment Rouvier dans son rapport déjà cité du 15 novembre 1880.

Et néanmoins plus clairvoyants étaient ceux qui, remarquant certains signes d'affaiblissement, constatant qu'une bonne partie de ces plus-values douanières provenait de plusieurs mauvaises récoltes et des ravages du phylloxera, recommandaient, comme Cordier dans son rapport au Sénat sur le budget de 1881, la sévérité dans les dépenses, l'économie la plus rigoureuse dans l'emploi des deniers publics, et discernaient à travers l'éblouissante prospérité l'approche — disons plutôt la réalité — du déficit. Et tel devait être en effet le bilan de l'année 1881 qui allait avoir (loi de règlement du 7 janvier 1891) 2.907.835.787 de recettes ordinaires, 2.881.403.475 de dépenses ordinaires qui les égalaient presque, mais en plus le gros et accablant supplément de 701.012.898 de dépenses extraordinaires, chiffre le plus élevé de tous ceux qui avaient été ou qui allaient bientôt être atteints. Les excédents, dont Rouvier célébrait volontiers l'importance pour 76 et années suivantes et qui commencaient d'ailleurs à n'être apparents qu'à la condition de faire abstraction des dépenses extraordinaires et des crédits supplémentaires, allaient être absorbés et au delà par l'énormité desdites dépenses, et l'on peut placer dès 1880 la fin de la période de réparation et de relèvement qui avait suivi nos grands désastres de 1870-1871, et le commencement de celle où une série d'imprudences et de fautes allait rouvrir l'abîme que l'on avait eu la chance d'éviter.

L'année 1881. — L'année 1881, celle qui devait voir les dépenses les plus fortes et les plus multipliées, fut celle aussi où les conséquences de ces imprudences commencèrent à apparaître. Il fallut, et sans tarder, recourir au crédit pour satisfaire aux multiples dépenses engagées. Le 7 mars fut émis un emprunt de 1 milliard en 3 0/0 amortissable au cours de 83,25, encore élevé, pas cependant au point que la hausse générale des cours des valeurs mobilières aurait pu faire présager, et c'était renoncer à un des points sur lesquels on avait le plus insisté lors de la création de l'amortissable : on revenait aux émissions à date fixe et à montant déterminé. Le succès fut d'ailleurs complet : 315.645 souscripteurs souscrivirent à Paris 10 milliards, en province 3 milliards 1/2 (1) et 1 milliard 1/2 le fut à l'étranger.

(1) Il fut émis 36.034.860 francs de rentes, faisant un capital nominal de 1.201.161.000, réel de 999.369.365.

Quelque chose manqua cependant à cette grande victoire financière : le classement fut peu satisfaisant et il fut manifeste que l'amortissable n'avait pas recouvré la faveur des capitalistes.

Cela n'empêcha point les allocations, les augmentations de traitement et de retraite, les créations de places, etc., de s'accorder en grand nombre en cette année électorale que fut 1881, et les crédits extraordinaires de suivre la même marche ascendante. L'enseignement à tous degrés, les employés de ministères, de la préfecture de la Seine, etc., etc., peuvent être cités parmi les principaux bénéficiaires des largesses gouvernementales : tandis qu'avec l'expédition de Tunisie commence à apparaître une autre catégorie de dépenses, modeste encore mais destinée à grandir. Le budget extraordinaire de 1881 fixé officiellement à 431.326.000 se grossit rapidement en chemin, 14.226.000 pour l'expédition tunisienne, 24.816.520 pour la marine et les colonies, 135.109.228 pour remboursement d'avances à l'Etat par des départements, communes, Chambres de commerce, pour travaux de rivières, canaux, ports maritimes, de davantage encore pour la guerre, et finalement ses dépenses s'élèveront à 701 millions, peut-être même suivant une autre indication à 723. Deux des lois de cet ordre qui ont le plus attiré l'attention par leurs conséquences financières sont celles du 18-21 août relevant, avec effet à partir du 1er janvier, les retraites des anciens sous-officiers, soldats et marins, et les pensions de leurs veuves pour les faire payer selon le tarif établi par les lois du 5 et 18 août 1879 sur les soldes, et, par assimilation, celles des officiers et veuves d'officiers accordées avant la loi de 1878, au moyen d'avances par la Caisse des dépôts et consignations, à rembourser par des annuités de 9.325.030 à partir de 1881. Ce fut une des plus regrettables pratiques financières de ce temps que cette habitude de demander des fonds de concours aux diverses collectivités en situation d'en fournir, villes, chambres de commerce, ou que de rejeter par divers procédés sur des caisses, comme celle des dépôts et consignations, le paiement de largesses dont on ne voulait pas s'abstenir : les dépenses grossissent vite à ce train et elles grossissent subrepticement, sans que le public ni même le Parlement, s'en doutent.

Presque en même temps était votée la loi du 30 juillet qui alloua des rentes incessibles et insaisissables à titre de réparation nationale (la Chambre avait d'abord voté à titre de récompense, mais le Sénat substitua à ce mot celui de réparation, qui prévalut) aux victimes du coup d'Etat du 2 décembre 1851. Il était entendu que le montant en serait de 6 millions et que dans aucun cas ce chiffre ne pourrait être dépassé (art. 11 de la loi du 30 juillet) : ce qui n'empêcha point une loi du 7 août 1882 d'élever ce maximum de 2 millions, aux-

quels ne devait pas tarder à s'ajouter un supplément de 310.000. Les demandes de pensions (variant entre un minimum de 100 fr. et un maximum de 1200) devaient être instruites par une commission départementale composée du préfet, de 3 conseillers généraux et de 3 délégués élus par les intéressés, examinées par une commission générale de députés, sénateurs, conseillers d'Etat chargée de classer les demandes, de faire la répartition, et au besoin d'opérer les réductions nécessaires pour faire rentrer le total des allocations dans la limite prévue.

Budget de 1882. — Cependant le budget de 1882, pour lequel comme dans toutes les années d'élections générales on entendait procéder plus vite qu'à l'ordinaire, était proposé par Magnin le 2 janvier : recettes ordinaires 2.836.503.223 : dépenses ordinaires 2.818.752.332, soit 56 millions d'augmentation sur 1881 : dépenses extraordinaires 695.701.428; puis par un procédé de dissimulation déjà deux fois employé, seulement 461.136.000, en ajournant 190 millions de crédits pour la guerre et 36.359.000 de crédits pour la marine. Ce projet était lourd, la discussion le rendit plus lourd encore : la commission du budget raya sans doute 19 millions des dépenses qui y étaient inscrites, mais comme elle rajoutait 6 millions pour les victimes du 12 décembre, 12 millions pour primes à la marine marchande, 15 millions pour la gratuité de l'enseignement primaire qu'une loi du 16 juin était sur le point de proclamer, 7 autres millions pour augmentation de crédits à l'instruction publique, elle arrivait ainsi à un total de dépenses bien juste balancé par les 2.856 millions auxquels elle croyait pouvoir porter le total des recettes : ce qui ne l'empêchait pas d'ailleurs de préconiser aussi une suppression de l'impôt sur le papier qui devait se traduire par une diminution de recettes de 16.433.000. Plus graves furent les modifications au projet primitif que vota la Chambre. La loi du 16 juin 1881 qui établissait la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques rendait obligatoires les 4 centimes spéciaux des revenus des communes et des départements établis pour l'instruction primaire par les lois de mars 1850 et juillet 1875, ou, plus exactement, rendait obligatoire l'inscription à leur budget d'une somme égale à celle du produit de ces 4 centimes, 15.800.000 a dit Jules Ferry, président du Conseil, en réponse à une question de Buffet : mais dans les séances des 9 et 11 juillet Armez, Sarrien et autres firent voter un amendement élevant de 15 à 31 millions la contribution de l'Etat, afin d'exonérer les communes du prélèvement du cinquième de leurs revenus en argent imposé par une disposition de la loi du 16 juin, tant était vif dans une grande partie de la majorité le désir de faire de l'enseignement

une chose uniquement d'Etat, afin d'y faire prévaloir les idées et les doctrines d'Etat, sans participation des communes. Malgré Jules Ferry et Rouvier le chiffre de 31 millions fut voté par 311 voix contre 143, et il ne resta plus de municipal dans les ressources du primaire que les 4 centimes de 1833 qu'un avenir prochain allait faire disparaître, malgré les efforts d'hommes comme Léon Say pour maintenir à l'enseignement primaire un certain caractère local et municipal. Entre autres inconvénients ce doublement de l'apport de l'Etat avait celui de mettre à néant le projet de suppression des 16.433.000 fr. de l'impôt du papier : il fallut bien s'y résigner, mais la Chambre désireuse de faire quand même, à la veille de sa séparation, une manifestation capable de séduire bien des électeurs décida que les excédents possibles de 1882 seraient consacrés à dégrever l'impôt foncier jusqu'à concurrence de 40 millions : appât grossier tendu à la crédulité publique et usurpation manifeste sur les pouvoirs de la future Chambre à laquelle seule il appartenait de disposer des revenus publics en 1882. Le budget voté de 1882 fut en définitive de 2.854.232.900 de dépenses ordinaires, de 461.136.000 de dépenses extraordinaires, et de 2.856.535.223 de recettes. La loi de règlement (14 juin 1891) indiqua des chiffres bien supérieurs : 3.023.025.000 de dépenses ordinaires (dont par exemple 129 au lieu de 106 à l'instruction, 639 à la guerre au lieu de 571), et 663.624.175 de dépenses extraordinaires : 2.980.477.689 de recettes : soit un gros déficit de l'ordre de grandeur d'environ 700 millions, et désormais impossible à nier.

Avec ce cadeau de 31 millions aux communes, avec quantité d'autres augmentations de crédits à l'instruction publique, créations de chaires, augmentation de traitements ou de retraites, avec l'élévation du chapitre 7 (facultés) de 9.550.000 à 16.602.855, du chapitre 29 (lycées) de 6.750.800 à 9.400.800, mais surtout du chapitre 34 (traitements de l'enseignement primaire) de 25.535.000 à 42.961.900, plus les 15 millions de subvention aux communes du chapitre 36, le budget de l'instruction publique pour 1882 se trouva porté de 63.738.226 pour 1881 à 106.152.451, et en fait, par les crédits supplémentaires ou extraordinaires, les dépenses de l'instruction publique se montèrent en réalité en 1882 à 129 millions. A ne considérer que les dépenses prévues et votées, l'instruction publique est certainement le ministère le plus favorisé dans les 5 années qui se sont écoulées de 1877 à 1882 : elle passe de 49.211.282 à 106.152.451, devançant de beaucoup la guerre (531.148.856 et 571.398.898) et la marine (186.222.116 et 197.043.407), où, il est vrai, l'adjonction des dépenses extraordinaires rend difficiles ces sortes de comparaisons, et presque même l'agriculture et le commerce dont l'ascension de

19.762.388 à 47.585.136 indique aussi un très haut degré de faveur (1). Aux recettes les grands progrès sont pour les valeurs mobilières (34.139.579 et 47.858.283), le timbre et l'enregistrement (634.605.451 et 697.110.000), les douanes et sels (268.555.800 et 331.858.000), les contributions indirectes qui se maintiennent (1.039.283.800 et 1.033.743.000, c'est-à-dire qui croissent puisque de grands dégrèvements y ont été faits sur les boissons, le sucre, la chicorée, etc.) ; les tabacs montent de 312.440.000 à 343.280.000.

---

(1) C'est aussi l'extraordinaire qui explique la diminution, purement apparente, des travaux publics (238.244.525 en 1877 et 132.933.731 en 1882), tandis qu'en réalité leurs dépenses avec l'extraordinaire se sont accrues dans ces 5 ans dans d'énormes proportions : 587.469.741 en 1882. Pour la plupart des autres ministères, justice, affaires étrangères, intérieur, etc., situation stationnaire.

CHAPITRE II

L'ÈRE DES DIFFICULTÉS (1882-1885). — LE 3e MILLIARD

La crise financière de 1882. — L'ère des périls est terminée, avait dit Gambetta après les grandes victoires électorales du parti républicain, celle des difficultés commence. Rien de plus juste, et au point de vue politique et aussi au point de vue financier, et une fois de plus on put constater, dès la fin de 1881 et surtout en 1882, que ces deux choses se pénètrent ou mieux se confondent. La crise politique, préparée par les abus déjà évidents du parlementarisme et la crise financière qu'amenèrent les fautes dont on vient de voir l'énumération, se produisirent presque en même temps. C'est pour relever le niveau du Parlement, pour arrêter un peu les usurpations du législatif sur l'exécutif, que Gambetta, poussé comme malgré lui au pouvoir lorsque le cabinet Ferry eut été forcé de se retirer à propos des affaires de Tunisie, songea à une révision de la Constitution, dont la base devait être la substitution du scrutin de liste au scrutin uninominal. Pour l'avoir dit, pour avoir laissé apercevoir la sévérité de son jugement sur la Chambre, surtout pour avoir dit que s'il faut gouverner avec son parti il faut administrer avec des capacités, et avoir fait en conséquence certains choix qui déplurent et firent craindre à certains membres de la majorité que l'accaparement des places par eux et par leurs créatures fût proche de son terme, Gambetta devint l'objet de la défiance, pour ne pas dire de la haine, de cette partie de la majorité. Elle le renversa sur la question du scrutin de liste (26 janvier 1882) et le Grand ministère s'effondra lamentablement.

Par une singulière coïncidence le marché financier était agité en même temps par une effroyable tempête, résultat naturel de l'excès de spéculation auquel on s'était livré, depuis 2 ans que l'on voyait les titres monter presque sans relâche. Jadis c'était Paris qui en avait pour ainsi dire le monopole : maintenant la contagion s'était répandue en province et c'était même à Lyon que le mal avait eu le plus

de développement à cause de la vogue incroyable prise sur cette place par l'Union Générale, société qui, constituée en 1870 avec un capital de 25 millions et un programme modeste, avait conçu de plus hautes ambitions depuis que le financier Bontoux était devenu président de son conseil d'administration à la place de de Pleuc : elle s'intéressa à une foule d'entreprises étrangères, chemins de fer brésiliens, gaz de Bukharest, Banque des pays autrichiens, Compagnie des Asturies, Galice et Léon, etc., et elle porta son capital à 100 millions en novembre 1880, 150 en décembre 1881. Bontoux, dont les relations dans le monde catholique étaient nombreuses, se donnait volontiers pour l'homme capable d'enlever à la banque juive et étrangère le sceptre de la finance, et acquit un crédit tel que l'on put voir, à Lyon notamment, des enthousiastes emprunter de l'argent à 20, à 50 0/0 et plus, pour acheter encore, acheter toujours, des actions de l'Union Générale, actions de 500 fr. qui dès septembre 1881 atteignaient 2.000 et en novembre 3.000, sur le bruit que les bénéfices de l'année courante atteindraient 36 millions, Les autres valeurs participaient à cette fièvre et le Suez, par exemple, monta en 3 mois de 2.000 à 3.500. Mais bientôt vint l'heure des réalisations et le courant changea : encore à 3.040 le 5 janvier 1882 et à 1850 le 12 l'Union Générale tombait à 1400 le 19, puis à 950 : en février ce fut l'effondrement complet, la chute à 425, l'écroulement de la Banque de Lyon et de la Loire, et les meilleures valeurs furent elles-mêmes entraînées dans la débâcle. Le 3 0/0 tomba en janvier de 84,40 à 83. Le marché des capitaux en fut pour longtemps tout désemparé. 8 ou 10 agents de change de Paris furent en danger, mais un groupe de banquiers consentit un prêt de 40 millions, 15 établissements de crédit un autre de même somme, ce qui permit de faire face à la liquidation du 15 février, puis du 28 : le désastre fut ainsi conjuré. La situation n'en était pas moins très grave, surtout par ses conséquences morales, par le découragement qui s'empara du monde de la Bourse et des capitalistes, et dont les conséquences furent redoutables pour les finances publiques, d'autant plus qu'une série d'années de vaches maigres allait succéder aux années de vaches grasses que l'on connaissait depuis 8 ou 10 ans. Comme l'a dit Léon Say, on avait créé plus de valeurs, plus de titres, plus d'entreprises, surtout plus de banques, qu'il n'était nécessaire pour absorber les épargnes annuelles du pays. C'était une sorte de maladie qui s'était emparée des esprits. Il fallait la laisser passer, laisser à l'épargne assez de temps pour se reconstituer, reprendre courage, et les absorber. Déjà Say à qui Gambetta, en formant son grand ministère avait offert le portefeuille des finances, discernant quelques signes de la débâcle prochaine, avait mis pour condition expresse à son acceptation qu'il n'y aurait ni émis-

sion ni conversion ni rachat, pas même de rachat partiel. Encore sous l'empire des formules chères au parti républicain Gambetta avait contre les grandes Compagnies des préventions (1) qui lui faisaient désirer au moins un rachat partiel, celui de l'Orléans : on ne put s'entendre, les finances passèrent à Allain-Targé, et Léon Say écrivit dans le *Journal des Economistes* de décembre 1881 un article d'inspiration assez pessimiste (2), alarmiste même, dans lequel il s'attachait surtout à détourner de toute idée de rachat comme de toute combinaison qui pourrait amener une émission de rentes et exposer le crédit public à un échec dont il ne se relèverait pas facilement.

Telle était la situation lorsque la chute du grand ministère rouvrit la route du pouvoir à Léon Say, qui accepta les finances dans le cabinet Freycinet du 30 janvier 1892.

Léon Say aux finances. — Allain-Targé venait le 23 janvier de présenter le projet de budget de 1883, 2.976 millions de recettes ordinaires, 2.972 de dépenses ordinaires, soit 18 de plus que pour 1882 (2 nouveaux ministères venaient d'être créés, les pensions militaires et civiles croissaient sans cesse, etc.) et 621.697.800 de dépenses extraordinaires, demandés bien entendu à l'emprunt, c'est-à-dire à ce que Léon Say voulait écarter à tout prix. Dans sa déclaration du 31 janvier, le nouveau ministère affirma sa volonté de ne faire ni émission, ni conversion, ni rachat, et de restreindre pour un temps les appels au crédit public en s'adressant au concours de l'industrie privée. Et pour mieux marquer encore sa volonté très arrêtée de ne

(1) On peut lire, par exemple, dans la *République française* du 15 novembre 1881 un article violent contre les Grandes Compagnies « qui constituent un Etat dans l'Etat... On se demande si une telle force laissée aux mains d'administrateurs qui ont pour titre le plus clair d'être les ennemis les plus connus de nos institutions politiques n'est pas pour donner à réfléchir ».

(2) « Le plan Freycinet, y disait Say, se comprenait quand il a été dressé. Mais les plus-values ont été consommées par des ouvertures de crédits au fur et à mesure qu'elles ont été constituées : l'initiative parlementaire s'est attachée à augmenter, avec une ardeur inquiétante, les divers chapitres de dépense du budget. Le premier devoir du gouvernement est de s'abstenir de nouveautés financières, de fermer le compte des grands travaux et de suspendre les émissions d'amortissable... ce qui n'est possible que par une entente avec les Compagnies de chemins de fer en leur imposant de prendre à leur charge la partie des dépenses qu'on ne saurait réduire sur les lignes dont l'Etat poursuit l'achèvement... (Il faut) ramener le plan Freycinet à une dépense de 250 millions par an, et clôturer les opérations de capitaux du Trésor... et surtout prouver qu'on a absolument renoncé à toute idée de rachat, car on s'imagine qu'il y a tout prêt au ministère des finances un paquet de titres... et s'attendant toujours à un emprunt on n'éprouve aucun besoin de placer son argent à titre définitif en 3 0/0 amortissable, estimant que les titres nouveaux seront toujours offerts à un prix assez bas quand le Trésor prendra le parti d'ouvrir une souscription ».

pas courir les aventures, un jour que la Chambre avait, par surprise, pris en considération un projet de réforme de l'impôt des boissons et surtout de l'alcool, Say donna aussitôt sa démission, et ne la reprit que sur le retrait de la malencontreuse proposition et sur un vote formel de confiance.

Son projet de budget différa sensiblement de celui d'Allain Targé, surtout pour les dépenses extraordinaires, que Say réduisait de 621 millions à 258, jugeant tout perdu si l'on persistait à faire appel au crédit pour une somme aussi considérable, et dût le parti républicain être réduit à avouer la faute qu'il avait commise en se lançant dans une entreprise au-dessus des forces du pays. Un tel budget extraordinaire, disait Say, porterait à un chiffre exorbitant la dette flottante déjà très chargée : l'emprunt de 1881 avait encore laissé 12.966.047 d'insuffisance pour couvrir les crédits ouverts en 1879 et 1880, l'année 1881 avait ajouté un découvert de 603.101.489, 1882 menaçait d'en avoir un de 563.317.382, en tout 1.179.384.900 : y ajouter 621.697.800 pour 1883 quand il y avait d'autre part 500 millions d'avances à faire pour les chemins vicinaux, 392 pour la caisse des lycées, collèges et écoles, plus les 700 millions de découvert existant sur les anciens budgets, c'était porter la dette flottante à un chiffre exorbitant, sans précédent. Une telle dette serait considérée dans le public comme la préface d'un emprunt, et cette menace pesant sur le marché des capitaux serait à elle seule capable de déchaîner une crise si cette crise n'existait pas. A combien plus forte raison les inconvénients seraient plus grands lorsque la situation du marché était si critique et que tous les efforts du gouvernement doivent s'exercer dans un sens d'apaisement, afin de raffermir le crédit par une administration sage et mesurée de la fortune publique ! La première chose à faire était de diminuer cette énorme dette flottante, et on le pouvait sans aucun emprunt en créant pour 1.200 millions de titres de 3 0/0 amortissable et en les affectant par la loi à une consolidation intérieure, parfaitement et clairement déterminée, en les retirant de la circulation pour le présent et pour l'avenir de manière à faire disparaître toute éventualité d'un emprunt, auquel, sans cela, le public s'obstinerait toujours à croire. La seconde était de ne point la grossir : donc, sur les 621 millions demandés, faire passer 52 millions à l'ordinaire, faire appel à l'industrie privée pour 40 millions de travaux, affecter des reliquats antérieurs de crédits non employés (1) pour 81.400.000 à la guerre, aux travaux publics pour

(1) En effet des crédits ouverts pour la guerre et les travaux publics sur les exercices 1879-1882 subsistaient, ayant été calculés sur des prévisions de dépenses qui n'avaient pas été effectuées, car, comme le dit le rapport de Ribot sur le budget de 1882 « l'expérience a montré que la volonté de dépenser des centaines

190 millions, et ainsi il ne resterait plus à trouver que 258 millions, qu'il conviendrait de demander non à une émission de rentes mais aux Compagnies elles-mêmes, en déduction de leur dette envers le Trésor pour la garantie d'intérêts. — Quant au budget ordinaire Say préconisait une réforme importante dans le calcul des prévisions de recettes : à la méthode de la pénultième qui avait jadis donné de bons résultats, mais qui n'en donnait plus depuis que la régularité et l'importance des plus-values faisaient croire à des ressources inépuisables et provoquaient sans cesse des propositions de dépenses nouvelles ou de dégrèvements inconsidérés, substituer la méthode des majorations comme sous l'Empire de 1852 à 1863, où les prévisions de recettes étaient faites d'après les recettes de l'année précédente, mais accrues de l'augmentation moyenne annuelle afin de rester davantage dans la vérité. Méthode plus correcte dans certains cas, mais plus dangereuse aussi, car il faut pour qu'elle soit bonne à appliquer que les plus-values soient certaines et cette certitude n'est jamais complètement acquise. L'exemple de 1882 est concluant à cet égard : le moment où Say a fait prévaloir la méthode des majorations a été précisément celui où le rendement des impôts devint stationnaire en attendant qu'il décrût (1). Appliquée en 1876 la méthode des majorations eût donc donné de bons résultats : appliquée en 1882 — car la commission du budget se rangea en ceci à l'avis du ministre, en apportant toutefois ce changement important que les plus-values fussent calculées d'après la moyenne des 5 années précédentes et non comme l'avait proposé le ministère des 3 années — elle en donna de mauvais.

En conséquence les prévisions pour les recettes passèrent à 3.080.289.972, celles des dépenses ordinaires, grossies des 52 millions transférés à l'ordinaire, passèrent à 3.027.830.098 : quant à l'extraordinaire, allégé de ces 52 millions, de 40 millions de travaux aban-

---

de millions à des travaux utiles trouve moins d'obstacle dans la difficulté de se procurer les moyens financiers que dans la difficulté de développer au delà d'une certaine limite les moyens d'exécution ». Chance heureuse, mais quel désordre supposent des faits de ce genre ! Un article de la loi de finances du 29 juillet 1881 supprima à partir de l'exercice 1882 la faculté de report accordée en pareil cas par les lois précédentes, et voulut que les sommes nécessaires pour poursuivre les travaux pendant les exercices ultérieurs fussent demandées, chaque année au titre du budget extraordinaire.

(1) 1882 fut l'année maximum, celle après laquelle la baisse commença. Il est à remarquer qu'il en fut exactement de même pour les recettes de la Ville de Paris, parallélisme assez curieux et d'ailleurs ordinaire : Paris qui avait en 1876, 219 millions de recettes brutes, en eut, en 1882, 268, et en 1887 255 3/4 : l'octroi à lui seul donnait 132 millions et demi en 1878, 150 en 1882, 135 1/2 en 1885.

donnés à l'industrie privée, de 81.100.000 pour la guerre et de 190 millions pour les travaux publics « dont l'emploi n'aurait lieu qu'à la suite de l'annulation pour des sommes égales des reliquats de crédits non employés sur les exercices précédents » il tombait à 258 millions; et ces 258 millions Say, toujours hostile à toute idée d'emprunt, avait imaginé un moyen commode de se les procurer : les recettes des chemins de fer étant depuis quelque temps très belles et plusieurs Compagnies ayant commencé à rembourser la dette dont elles étaient grevées du chef de la garantie d'intérêts, il avait passé avec la Compagnie d'Orléans, la plus menacée alors par les « rachatistes » acharnés, une convention échelonnant sur 5 ans le paiement des 207 millions dont elle était débitrice, stipulant en outre diverses réductions de tarifs de petite et de grande vitesse, stipulant aussi son concours pour l'exécution de partie des lignes du 3e réseau, lui affermant plusieurs des lignes déjà construites ou à construire, et en retour contenant renonciation de l'Etat, pour 15 ans, à son droit de rachat.

Les intentions de Say se manifestaient ainsi de la manière la plus évidente : continuer, mais au ralenti et sans bourse délier, l'exécution du plan Freycinet et mettre l'Etat en garde contre la tentation du rachat en y opposant le double obstacle d'une disposition contractuelle et celle d'un désavantage évident. Obtenir, comme il dira le 27 juillet et le répétera le 19 décembre, obtenir des Compagnies ce qui nous manque pour achever notre réseau, trouver dans leur revenu croissant la dotation indispensable pour équilibrer les autres frais que doit occasionner la construction des chemins de fer restant à entreprendre, c'était évidemment une habile et fructueuse politique.

La commission du budget approuva (rapporteur Ribot) dans ses lignes générales le plan ministériel, reconnut l'habileté de la combinaison proposée pour pourvoir aux besoins du budget extraordinaire de 1883, approuva le recours à l'industrie privée, car « si l'Etat ne trouve pas moyen de diminuer la charge qui lui incombe dans l'exécution de ce programme, cette exécution demeurera elle-même subordonnée aux fluctuations du marché financier et aux incertitudes de la politique » et crut toutefois devoir apporter quelques changements aux propositions ministérielles sur les points suivants : elle ajouta aux dépenses un supplément de 19 millions pour compléter les traitements des instituteurs primaires et de 2 millions pour les victimes du 2 décembre, voulut porter à 240 millions le chapitre V (le fameux chapitre de l'intérêt et de l'amortissement des capitaux remboursables, qui n'était porté dans le projet ministériel qu'à 190 millions) fit d'autre part pour 20.529.855 de réductions de crédits dans divers ministères, une, notamment, de près de 10 millions dans

les P. T. T., compensées et au-delà par 37.677.154 d'augmentation dans certains autres. Elle aboutissait à un budget de 3.044.555.092 en recettes et de 3.044.203.646 en dépenses. A l'extraordinaire elle inscrivait 529.541.033, mais comme c'était en n'ouvrant que 258 millions de crédits nouveaux et en comptant 271.400.000 de reports d'exercices antérieurs, elle arrivait en somme à un projet identique à celui du ministre.

Le 21 juillet s'ouvrit la discussion générale, marquée surtout par les attaques d'Allain Targé contre son successeur et contre son budget, *budget centre gauche*, mis en opposition avec le *budget démocratique*, qu'au gré de l'Union républicaine il eût fallu respecter. Allain Targé était surtout froissé que Say eût laissé entendre que les démocraties s'entendaient mal à gérer leurs finances ; il s'indignait qu'au lieu de forcer les Compagnies à capituler, comme il l'eût fait lui-même ayant contre elles les 3 armes des tarifs, des lignes concurrentes et du rachat, on songeât à capituler devant elles. La réponse de Say les 26 et 27 juillet fut pertinente : il repoussa bien loin ces mots de budget démocratique, budget républicain, budget centre gauche, comme dépourvus de sens, et dit que le budget le plus démocratique était celui qui disait le mieux la vérité au peuple : il montra coupables envers la démocratie ceux qui veulent faire du peuple un enfant débile, incapable de supporter la lumière du jour et de la vérité. Il remporta un des plus beaux succès oratoires de sa carrière, et l'eût sans doute emporté à la Chambre si les événements d'Egypte n'eussent en ce moment même entraîné (29 juillet) la chute du cabinet Freycinet et fait naître un cabinet Tirard où les finances furent donnés à ce revenant de 1848, bien oublié, qui s'appelait Duclerc. Toute la discussion était à recommencer et une fois de plus était donnée la preuve des inconvénients graves de cette instabilité ministérielle propre aux gouvernements parlementaires.

Budget de 1883. — Ce fut seulement le 9 novembre que le nouveau ministère déposa son projet de budget, où une nouvelle augmentation de 310.000 était accordée aux victimes du 2 décembre, ce qui diminuait encore l'écart minuscule entre recettes et dépenses ordinaires (3.044.553.146 en dépenses et 3.044.635.692 en recettes) : quant à l'extraordinaire les bases devenaient entièrement différentes de ce qu'elles étaient dans le projet de Léon Say : Duclerc acceptait la réduction à 258 millions, mais rejetait la convention avec l'Orléans comme préjugeant dans un sens négatif la question du rachat, voulait prendre 19.653.000 sur les 1.200 millions destinés à la consolidation de la dette flottante qu'il ne voulait couvrir que jusqu'à concurrence de 1.180.344.950, comptait sur 29.385.529 de remboursement des Com-

pagnies, sur 55.600.000 d'excédents probables en 1882 et 1883, et pour parfaire les 258 millions prélevait 153.502.454 sur les ressources de la dette flottante car « la consolidation de 1.200 millions de la dette flottante aura pour résultat de lui rendre une élasticité qui est sur le point de lui faire défaut et elle pourra dès lors facilement faire en 1883 une avance relativement minime si on la compare aux chiffres des années antérieures ». D'ailleurs « nous avons la certitude que les crédits votés au titre du budget extraordinaire de 1881 et de 1882 ne seront pas entièrement absorbés par les paiements effectifs ni même par les dépenses engagées et que les crédits restant disponibles ne s'éloigneront pas sensiblement de la somme nécessaire à l'équilibre du budget extraordinaire de 1883 ».

La discussion du budget ordinaire fut surtout marquée par une vive campagne de Jules Roche pour réduire les crédits du budget des cultes à ceux prévus par le Concordat, et par exemple pour abaisser de 45.000 à 15.000 le traitement de l'archevêque de Paris et supprimer les 20.000 demandés pour l'archevêque d'Algérie : il fut vainqueur un instant pour Paris, battu pour Alger, mais un vote général rétablit sur ce chapitre les crédits proposés par la commission. A l'instruction publique, il était demandé 135.816.336 : il fut voté 133.817.541, ce qui était encore une augmentation énorme sur les 106.251.451 de l'année courante, augmentation presque entièrement attribuée à l'instruction primaire, accrue de plus de 21 millions. Le budget sortit de ces délibérations avec 3.044.655.092 de recettes et 3.045.366.866 de dépenses, c'est-à-dire qu'on assista pour la première fois à ce scandale d'un budget voté en déficit d'environ 700.000 fr. Le Sénat raya 1 million de subvention à l'instruction primaire, rétablit sur les affaires étrangères quelques subventions à des congrégations qui avaient été rayées du budget des cultes, et le total des dépenses fut fixé à 3.044.366.866 : sans déficit, puisqu'on affectait de croire que sur ces sommes énormes, échappant à toute prévision un peu exacte, un léger excédent de moins de 300.000 fr. de recettes suffisait pour assurer l'équilibre (29 décembre 1882) (1).

Beaucoup plus intéressante fut la discussion du budget extraordinaire à propos duquel s'exprimèrent sur la situation générale des finances françaises des observations dignes de la plus grande attention. La commission acceptait les propositions ministérielles pour ce budget extraordinaire, mais les acceptait sans enthousiasme, et le

(1) En même temps naquit un nouveau budget annexe, celui des chemins de fer de l'État (2.703 kilomètres, dont 2.370 exploités au 1er janvier 1882 et 343 à ouvrir dans le courant de l'année), dont les recettes avaient été jusque-là inscrites aux finances et les dépenses aux travaux publics : 26.366.000 pour les unes et pour les autres.

rapport général de Ribot, coreligionnaire politique de Say, regrettait évidemment qu'on eut abandonné et son plan et les perspectives qu'il ouvrait pour l'avenir. Dans ce rapport (13 décembre) abondent les critiques souvent sévères sur la gestion de nos finances depuis déjà longtemps. Ribot se plaint que le Parlement ne soit pas renseigné, que son contrôle soit illusoire, que la complication de la comptabilité soit telle qu'il en résulte l'impossibilité de voir clair : on s'était laissé entraîner à des entreprises trop considérables ; on avait voulu suivre à la fois une politique de dégrèvement et d'accroissement de dépenses, et on s'était ainsi condamné soi-même à d'inévitables embarras. Par surcroît était venue toute une série de mauvaises récoltes et une crise financière qui avait d'ailleurs plus déplacé que détruit de capitaux. Nos finances étaient puissantes, mais elles étaient engagées : les engager davantage forcerait à ralentir l'amortissement et à y employer le produit de la future conversion, c'est-à-dire empêcherait de dégrever l'agriculture. Il serait essentiel pour nos finances de clore au plus tôt le budget extraordinaire : le grand plan de travaux publics avait été adopté quand on avait devant soi la perspective de plus-values et de la prochaine disponibilité des 150 millions de remboursement annuel à la Banque, mais les prévisions ont été dépassées : un plan de 4 milliards s'est rapidement élevé à 8 : chaque député a voulu avoir son chemin de fer : en même temps on a obéi à des préventions tout à fait injustifiées contre les grandes Compagnies : on a trop dédaigné leur concours : il eût été bien préférable de traiter avec elles sur des bases semblables à celles du programme de 1859, de faire construire le nouveau réseau au moyen des produits nets de l'ancien : on ne l'a pas fait, on s'est flatté que l'Etat avait un crédit suffisant pour faire lui-même ces grands travaux, on a oublié que c'est la rente qui conduit tout le marché et qu'il faut se garder de l'exposer à des fluctuations dangereuses, tandis que les Compagnies peuvent emprunter à un taux quelconque sans que le marché financier en soit ébranlé. D'ailleurs, même dégagé des chemins de fer, le budget extraordinaire serait encore chargé à l'excès avec les ports, les canaux, les écoles, les chemins vicinaux, etc., avec ces dépenses montant à 800 millions alors que le pays ne peut en supporter une de plus de 500. — Mais, après ce réquisitoire formidable contre la politique précédente, Ribot n'en concluait pas moins à la continuation de l'œuvre entreprise, rejetait tout ce qui pourrait ressembler à un aveu d'impuissance et à l'abandon du programme de 1878, et protestait ne pas vouloir porter atteinte à l'activité des chantiers ouverts sur tous les points du territoire : et comme tel serait l'effet de toute réduction un peu considérable des crédits demandés, il concluait à l'adoption de 529.541.033.

Tirard avait beau tenir, sa situation l'y obligeait, un langage moins alarmant, il venait lui-même (11 décembre) de critiquer cette méthode ou plutôt cette absence de méthode qui faisait entreprendre des travaux à droite et à gauche sans même savoir quand ces lignes seraient terminées, par qui elles seraient exploitées, et de déclarer qu'il était absolument impossible de continuer un pareil système ; et il avouait (13 décembre) que le plan complet devait entraîner une dépense de 9 milliards dont 7 encore à payer : rien n'était à craindre, mais il fallait prendre son temps : il était d'ailleurs dangereux d'enlever trop de bras à l'agriculture et d'attirer trop de travailleurs étrangers. On avait été aussi trop loin pour les écoles et il y avait de ce côté de grandes économies à réaliser. A ce quasi désaveu de l'œuvre à laquelle le parti républicain était le plus attaché on peut mesurer la gravité des craintes que la situation commençait à inspirer aux hommes un peu clairvoyants.

Le 14 décembre Allain Targé voulut répondre à tous ces pronostics défavorables et défendre la politique dont il avait été un des ouvriers le plus en vue. Il ne fallait pas, selon lui, parler de déficit : s'il y en avait un c'était à cause de la funeste invention de la majoration des recettes : le plan Freycinet avait été une noble conception ; la véritable manière d'amortir était d'employer les ressources du pays à grands travaux d'utilité publique : peut-être, seulement, avait-on manqué sinon de mesure, du moins de méthode, trop dispersé les travaux des ports au lieu d'en concentrer l'effet sur 2 ou 3, trop ouvert de chantiers à la fois (114) de chemins de fer, trop perdu de vue qu'il importait de savoir comment ces chemins de fer seraient exploités : or un grand pays comme la France avait besoin d'avoir, au milieu des réseaux des Compagnies, un réseau d'Etat exploité à un autre point de vue que celui de l'industrie privée et pouvant servir de modèle, pouvant prouver par son existence même qu'on pouvait au besoin se passer des Compagnies. Puis Hérisson, alors ministre des travaux publics, qui s'irritait volontiers quand on parlait d'interrompre ou d'arrêter les travaux, prononça le 15 décembre un discours duquel il résultait que l'ensemble du plan Freycinet pouvait être évalué à une dépense de 9.150 millions dont 6 1/2 pour les chemins de fer, 2 1/2 pour les ports, qu'il restait à dépenser 6 milliards et demi dont 2 pour les ports (1), que le coût moyen du kilomètre estimé

(1) A la séance de la Chambre du 4 novembre 1886 d'Aillières ayant cité ces chiffres, Freycinet, alors président du Conseil, nia avoir jamais proposé rien de pareil, mais il résulta de ses propres paroles que son plan avait été *amplifié*. Leroy-Beaulieu a estimé le coût à 9.020 millions, sur quoi, au 31 décembre 1887, plus de 4.223 auraient été dépensés, restait à dépenser 3.300 millions pour les chemins de fer, 327 pour les ports, 170 pour les rivières, 123 pour les canaux,

en 1879 200.000, devait l'être en réalité 250.000, que 114 lignes étaient en construction et comportaient une longueur de 5.596 kilomètres, que rien n'était à en retrancher sans commettre une faute politique dont profiteraient les adversaires de la République. Ces aveux, sinon ces affirmations, étaient concluants : Sadi Carnot essaya d'en diminuer un peu la portée en estimant l'ensemble des travaux faits ou à faire à 6.860 millions : plus tard, lors de la discussion du budget extraordinaire de 1885, Rousseau, rapporteur, a avancé le chiffre de 6.620 millions ; de telles divergences suffiraient à elles seules à prouver la légèreté avec laquelle on s'était jeté dans cette redoutable entreprise dont personne ne savait au juste le coût. Après une dernière intervention de Ribot furent votées les dépenses extraordinaires de 1883 conformément aux demandes du ministre et de la commission, avec cette différence toutefois qu'on augmenta de 60 millions les ressources à provenir des reliquats de crédit des exercices antérieurs, et qu'on diminua d'autant le prélèvement sur la dette flottante. Tout compris, le budget ordinaire de 1883 a abouti (loi de règlement du 21 juin 1891) à 3.037.973.018 de recettes et 3.100.400.911 de dépenses, donc à un déficit important ; et le budget extraordinaire pour lequel toutes les recommandations de prudence de Ribot étaient destinées à rester inutiles, à 614.965.704.

Situation des finances à la fin de 1882. — Ainsi, malgré les embarras qui ne pouvaient plus être niés, continuait la politique de dépense à outrance, alors que les plus-values disparaissaient, que de tous côtés les nuages s'amoncelaient. Dans un article du *Journal des Economistes* (novembre 1882) sur la *Politique financière de la France*, écrit avec force, avec verve, Léon Say jetait de nouveau et à trop juste titre le cri d'alarme : « Il n'y a pas de modèle à chercher dans une exploitation par l'Etat, pour la raison que si l'Etat veut faire du commerce c'est à lui de se mettre à l'école, et de chercher des modèles sur l'industrie... (Mais il faut avoir un réseau d'Etat sinon comme un modèle, du moins comme une arme) ». — Ce n'est pas une arme, c'est un boulet que le budget traîne à son pied et dont il faut couper la chaîne le plus tôt qu'on pourra... Les propositions de dépenses, d'augmentation de retraites, de suppression d'impôts, se donnent libre carrière : on continue à faire des dépenses non couvertes par des ressources régulières, donc on s'oblige à emprunter... On entreprend des travaux à droite et à gauche et il n'y a pas 100 kilo-

---

77 pour les routes. Quelle que soit l'incertitude de ces chiffres, il reste un fait évident, et à remarquer, c'est que l'estimation globale d'un ardent adversaire du plan Freycinet, et celle du ministre qui en était, en décembre 1882, le plus vigoureux défenseur, concordent à peu près.

mètres de terminés sur tout le grand plan qui avait été voté... On ne sait où l'on va par la raison qu'on ne va nulle part... On se laisse aller au courant des dépenses et des emprunts par un entraînement qu'on se flatte de faire considérer comme démocratique... Il est nécessaire d'écarter le danger de l'exploitation par l'Etat, une des plus grossières erreurs qui se puissent commettre... Il faut sous peine des plus graves catastrophes s'arrêter dans la voie de désorganisation budgétaire dans laquelle on est entré, cesser cette sorte de course aux dépenses entre les ministres et les députés, redresser cette étrange déviation du régime parlementaire qui a fait des députés, imaginés et créés pour protéger l'avoir des particuliers contre les excès de profusion des gouvernements, des agents d'excitation à la dépense ». Puis ajoutant à ces critiques d'ordre général des doléances sur certains faits particuliers extrêmement graves, il montrait comment le fléchissement des lois pour plaire à certains électeurs redoutables par leur influence ou par leur nombre était en train de désorganiser les recettes comme l'on avait déjà désorganisé les budgets par l'excès des dépenses. Il y avait des redevables bien en cour et influents contre lesquels les administrations n'osaient plus verbaliser (1) : en 1876 il avait été constaté 17.308 contraventions à la charge de débitants de boissons, en 1881 seulement 5.134 : en 1876 13.270 contraventions aux droits sur la circulation des vins, en 1882 seulement 6.138 : la répression n'existait plus, les amendes quand il en était prononcé étaient facilement remises sur la recommandation de parlementaires. Les créations de places, les augmentations de traitements et de retraites, les mises à la retraite prématurées s'accordaient avec une ruineuse facilité (2) : l'âge moyen des retraités ne cessait de s'abaisser : on voyait parfois 3 ou 4 traitements ou retraites attribués à une même fonction. « Situation horrible, concluait Say pour ceux qui aiment leur pays et le gouvernement républicain ! » L'article eut beaucoup de retentissement, mais devait être impuissant à faire cesser ces abus.

En même temps Leroy-Beaulieu, dans les *Débats* ou dans l'*Economiste français*, se plaçant de préférence au point de vue de la répercussion de ces funestes pratiques sur le cours des principales valeurs, montrait que le 3 0/0 qui à la fin d'octobre 1881 était au-dessus de 86 était tombé fin 1882 à 79,25 alors qu'en même temps les consolidés anglais étaient montés de 99 5/16 à 101 5/16, le 5 0/0 italien de 87,75 à

(1) Surtout depuis l'installation au ministère des finances, en 1880, d'un sous-secrétaire d'Etat (qui n'était autre que Wilson).

(2) Coût des retraites civiles : 1879, 44.530.000 ; 1882, 50.638.000 ; 1884. 53.385.000 ; 1890, 60.280.000 ; 1898, 71.088.000 (Rapport Poincaré du 26 juin 1906 sur le budget 1907).

88,90, le 6 0/0 hongrois de 94 au-dessus du pair, etc. (1) : la baisse devenait surtout effrayante à partir d'octobre 1882 avec les embarras évidents, la répugnance du gouvernement et des Chambres à réduire les dépenses et à diminuer le budget extraordinaire, les menaces faites aux Compagnies, la dénonciation de la prétendue mauvaise volonté des banquiers ou des capitalistes. 1882 avait encore donné 94.349.000 fr. de plus-value sur les impôts indirects, mais le chiffre de ces plus-values allait sans cesse en diminuant, 33.232.000 dans le premier trimestre, 24 millions dans le second, 16 dans le troisième, 21 dans le 4e, et pour ces deux derniers il y avait fléchissement par rapport aux recettes réalisées en 1881 dans la même période. Les signes de fatigue, d'épuisement, se multipliaient de toutes parts et il n'en pouvait être autrement avec des budgets de 3 milliards et demi à 4 milliards, sans compter les départements et les communes (2), pris maintenant dans l'universel entraînement, avec la prodigalité systématique, avec l'enchevêtrement de la dette flottante, des fonds pour les chemins vicinaux et pour la caisse des écoles, avec les dépenses ordinaires et les extraordinaires, avec tous ces artifices d'écriture, avec ce gouffre des crédits extraordinaires votés sur l'initiative du premier venu, avec cette contagion de prodigalité qui fait considérer comme de bonnes œuvres les augmentations de dépenses, avec cette « finance intensive » comme disait spirituellement M. de Foville (3), « qui érigeait en règle que la vraie économie c'est de sortir de sa poche le plus d'argent possible à condition de le bien placer » : et alors tous cherchèrent dans les divers chapitres du budget de bons placements ; et ils en ont tant trouvé, de ces placements de père de famille, que le budget des dépenses extraordinaires, élargissant son cadre primitif, a dû donner asile à toutes sortes de dépenses qui ne lui étaient pas destinées ». La situation financière est tendue, concluait Leroy-Beaulieu : il faut restreindre les grands travaux, revenir pour eux à l'initiative privée et aux grandes compagnies de chemins de fer. — Et de quelques imprécations que l'on chargeât ces publicistes trop clairvoyants et trop dénués de complaisance, c'est un fait incontestable que l'on allait être, dans un délai très rapproché, forcé de faire précisément ce qu'ils déclaraient nécessaire, et de faire pour ainsi dire amende honorable de la témérité

---

(1) On pourrait ajouter à ces exemples ceux du 5 0/0 autrichien, 80,20 et 81,10 ; du 4 0/0 américain, 122,50 et 125,25, etc., etc

(2) A cet égard, ce fut un fait grave que la suppression par la loi du 5 avril 1882 des dispositions législatives ou réglementaires exigeant l'adjonction des plus imposés, soit en matière d'impositions extraordinaires ou d'emprunts à voter par le Conseil municipal, soit en toutes autres matières.

(3) De Foville, le Budget de 1883, *Journal des économistes*, I, 1882.

avec laquelle on s'était lancé dans une aventure dangereuse sans se laisser aider par qui que ce soit.

1883 : conversion du 5 0 /0. — L'année 1883, qui s'annonçait donc difficile, débuta en effet par un incident qui acheva de jeter le désarroi et l'inquiétude dans la majorité. Le 16 janvier les Parisiens eurent la surprise de lire sur les murs le fameux manifeste du prince Jérôme où le procès était fait au régime et où entre autres choses on signalait à leur indignation les finances dilapidées, les dépenses accrues sans mesure, le déficit introduit dans le budget. Un trouble extraordinaire s'empara de tout le monde politique, bien qu'aucun 2 décembre ne fût alors possible. Il se divisa entre deux conceptions : expulsion obligatoire, ou expulsion facultative, des membres des familles ayant régné sur la France. Certains radicaux allaient bien plus loin et *la Justice*, par exemple, réclamait expulsion des gros financiers, des banquiers juifs, qui, disait-elle, signifiaient à la Chambre leurs ordres politiques, comme ils passent à la Bourse leurs ordres d'achat. Le ministère Duclerc fut emporté par la tempête, un ministère Fallières eut à peine le temps de se constituer, et c'est seulement le 21 février que la formation d'un ministère Ferry, un des hommes du parti républicain doué des qualités nécessaires à un homme de gouvernement, mit fin au désordre général et put même préparer la solution de quelques-unes des questions qui en réclamaient une sans délai. Les deux charges les plus lourdes sous le poids desquels l'Etat succombait étaient l'énormité de la dette et les travaux publics. Tirard, qui conservait sous le nouveau ministère le portefeuille des finances, s'y attaqua avec une résolution à laquelle il convient de rendre hommage.

Depuis 1878 le 5 0 /0 se tenait entre 110 et 120, soutenu à la fois par la baisse du taux de l'intérêt et par les embarras même de la situation financière qui semblaient maintenant rendre difficile une conversion, à laquelle Léon Say lui-même, comme on l'a vu, s'était déclaré en 1882 formellement opposé : à tort, croyons-nous ; si désorganisé que fût le marché des capitaux, il ne l'était pas assez cependant pour qu'on fût obligé de conserver du 5 0 /0 si fort au-dessus du pair. Le 19 avril fut présenté à la Chambre un projet de conversion du 5 en 4 1 /2, qui, sur 340.845.890 fr. de rentes 5 0 /0, devait procurer l'économie nullement négligeable de 1 /10e, soit 34.084.589 : le nouveau fonds divisé en séries, garanti pendant dix ans contre toute conversion nouvelle (le gouvernement avait proposé 5 ans, mais la Chambre préféra 10), doté d'un paiement trimestriel d'arrérages, en possession d'un marché large et puissant, se capitaliserait sans doute à un taux fort élevé, et ses possesseurs n'auraient pas à se plaindre de

lui être restés fidèles. Le projet fut favorablement reçu : 2 jours de discussion, 23 et 24 avril, suffirent pour écarter toutes les propositions parasites et uniquement électorales (comme de consacrer l'économie faite sur les arrérages à dégrever l'agriculture ou la propriété non bâtie, ou aux routes départementales, ou aux chemins vicinaux, etc., toutes hors de propos, car c'était une économie qu'il fallait) : et la loi du 27 avril décida remboursement, ou conversion à partir du 16 août 1883 en 4 1/2 garanti dix ans contre toute conversion nouvelle. Le succès fut complet, éclatant : ce fut la plus brillante de ces opérations de conversion qui ont été nombreuses et généralement très belles sous la 3e République. Il ne fut demandé de remboursement que pour une somme insignifiante, le capital de 95.340 fr. de rente. La seule critique que l'on puisse adresser à cette opération bienfaisante est de s'être fait attendre si longtemps : on était en retard de 7 ans.

Les conventions de 1883. — Restait le fardeau bien autrement accablant de ces centaines de chantiers inconsidérément ouverts, de ces milliers de kilomètres imprudemment entrepris, sans lien, dispersés, sans cohésion, sans avenir, que l'Etat était si manifestement hors d'état de continuer que de l'aveu général le seul moyen d'aboutir était de transférer sur d'autres épaules un poids trop lourd pour les siennes. Cet auxiliaire était là et parfaitement en mesure de le supporter : vérité essentielle, sur laquelle M. Colson (1) a particulièrement insisté et sans laquelle les conventions ne se comprendraient point. La situation des Compagnies était alors très belle : la période des vaches maigres qui avait commencé pour l'Etat dès 1882 ne commencerait pour elles qu'en 1884 et rien encore ne permettait de la prévoir : leurs recettes étaient magnifiques, 946 millions en 1879, 1.110 en 1880, 1.128 en 1882 (2) : la garantie d'intérêts, encore de 30 à 40 millions jusque vers 1879 (3), tombait à 3 en 1880 : 1881 avait un excédent de 9 millions et demi, 1882 de 6, et même 1883 de 6 1/2 entre le 1er janvier et les conventions : indépendamment du Nord et du P. L. M. qui n'avaient pas besoin de faire appel à la garantie, l'Orléans et le Midi commençaient à rembourser la dette qu'ils avaient contractée de ce chef, et l'Est allait en faire autant ; le Midi

(1) Les chemins de fer et le budget, *Revue des Deux Mondes*, décembre 1895.

(2) Rapport Baïhaut au nom de la commission du budget, 18 juillet 1891. — On a accusé, sans beaucoup de preuves (*ibid.*), les Compagnies d'avoir, craignant le rachat, diminué leurs dépenses en 1880, 1881, 1882, afin de grossir le produit net, base du calcul du prix de rachat.

(3) Elle avait été de 25.907.000 en 1869 : les événements de 1870-1871 l'avaient fortement grossie, puis elle était progressivement descendue à 34.715.000 en 1878.

surtout était extrêmement prospère (1), en partie à cause du phylloxera qui avait multiplié les importations de vins espagnols. Entre la prospérité des Compagnies et la détresse de l'Etat la force même des choses devait amener une entente, une alliance : il ne fut nul besoin pour cela de tractations suspectes et inavouables comme on le croyait ou en tout cas comme on le disait dans certaines régions de la gauche : il n'y a eu, en aucune manière, de tromperie faite au gouvernement « par les calculs intéressés d'un capital égoïste et intraitable ». La nécessité seule a tout fait. L'Etat, même, s'y est fait la part du lion en acquérant pour une rémunération de services temporaires la propriété absolue d'une considérable richesse. Say l'avait nettement montré dans son article sur la *Politique financière de la France* : « Si on ne prend pas de résolution énergique, si on ne sort pas de l'ornière dans laquelle on se débat depuis plusieurs années, on sera amené à suspendre (les travaux) et on fera montre d'une impuissance déshonorante ». Cet aveu, on en redoutait extrêmement les conséquences politiques possibles. La crainte de cette humiliation l'emporta sur l'antipathie que beaucoup de députés républicains éprouvaient pour les grandes Compagnies et voilà pourquoi les conventions se sont faites. Du côté de celles-ci on avait un intérêt évident à écarter ce fantôme de rachat dont on les menaçait depuis si longtemps et à mettre en sûreté les dividendes : d'autre part leur situation brillante leur permettait d'assumer sans crainte de nouvelles entreprises. La nécessité d'un côté, la convenance de l'autre, dictaient les conventions, et le ministère Ferry, dès sa déclaration, annonça formellement sa volonté de les préparer : « Nous allons, disait-il, ouvrir des négociations avec les grandes Compagnies, dans le ferme espoir qu'il en va sortir des conventions équitables, respectueuses des droits de l'Etat, et qui faciliteront l'exécution des grands travaux publics sans charger à l'excès notre crédit ».

Les clauses de ces conventions étaient pour ainsi dire écrites d'avance : ce seraient essentiellement la substitution des Compagnies à l'Etat pour la construction et l'exploitation des lignes à établir, le partage des frais, la conservation aux Compagnies de leur dividende actuel. Et ce sont bien là, en effet, et sauf quelques variantes, les clauses essentielles que l'on rencontre dans les 6 conventions conclues de mai à juillet avec le P. L. M. (26 mai), le Nord (5 juin), le Midi (9 juin), l'Est (11 juin), l'Orléans (28 juin), l'Ouest (17 juillet). Il leur est concédé 8.360 kilomètres de lignes à construire ou à achever, et 2.823 autres de lignes déjà exploitées : pour les lignes à construire,

(1) Sur une dette totale de 52 millions du chef de la garantie d'intérêts, le Midi avait remboursé 14.700.000.

les Compagnies fournissent 25.000 fr. par kilomètre, plus le matériel roulant, le mobilier, l'outillage : le reste est exécuté par elles à la charge de l'Etat, tenu de les rembourser par des annuités couvrant les intérêts et l'amortissement des emprunts effectués par elles pour les dépenses desdits travaux : pour faciliter l'exécution de cette clause il fut convenu que pendant les premières années, les plus difficiles à passer, les travaux incombant à l'Etat seraient payés par prélèvement sur la créance (1) qu'il avait sur les Compagnies au titre de la garantie d'intérêts. Les insuffisances de recette des lignes concédées par les conventions à une Compagnie pourraient être jusqu'au 1er janvier de l'année en suivant l'achèvement portées au compte de premier établissement, c'est-à-dire ajoutées aux dépenses en capital absorbées par la construction et couvertes donc par l'emprunt, et non point mises au compte de la garantie d'intérêts. Toute distinction était supprimée pour les Compagnies entre ancien et nouveau réseau : tous deux faisaient un seul bloc sur les recettes duquel se prélevaient les dividendes, non pas précisément garantis, mais réservés, qui devaient, de toute façon, rester acquis aux actionnaires et qui furent les dividendes distribués dans les années précédentes : à savoir 58 pour le P. O., 56 pour le P. L M., 54,10 pour le Nord, 38,50 pour l'Ouest, 35,50 pour l'Est ; quant au Midi au lieu du dividende de 40 qui était celui de 1882, il lui fut attribué un dividende de 50, la situation particulièrement brillante dans laquelle il était faisant admettre que ce chiffre allait être infailliblement atteint. Au delà de 88,50 pour le Nord, de 75 pour le Lyon, de 72 pour l'Orléans, de 60 pour le Midi, de 50 pour l'Est et pour l'Ouest, commençait le partage avec l'Etat, à raison de 2/3 pour l'Etat de et 1/3 pour les

(1) Cette créance se montait au 31 décembre 1882 à 625 millions environ :

Ouest.	240.000.000
P.-O.	205.000.000
Est	15.000.000
Midi.	34.400.000
	624.400.000

Par la convention de 1883 la dette de l'Ouest fut réduite à 160 millions. C'étaient donc environ 544 millions en travaux que les Compagnies allaient avoir à rembourser.

Depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 1878 les sommes versées par l'Etat aux quatre grandes Compagnies faisant appel à la garantie s'étaient montées à un total de 560.750.000, dont :

Pour le P.-O.	178.741.500
Pour l'Ouest.	169.679.000
Pour l'Est.	169.171.000
Pour le Midi.	43.158.000

Compagnies. Le droit de rachat appartenait toujours à l'Etat, sur le produit moyen des 6 dernières années et après 15 ans d'exploitation : d'exploitation, fut-il précisé, et non pas de concession, de sorte qu'avec les nouvelles lignes à construire le rachat ne pouvant avoir lieu qu'après 15 ans d'exploitation, la faculté de rachat était reportée à un avenir éloigné et devenait à peu près théorique. Par un article fort important et qui devait 9 ans plus tard recevoir son exécution, au cas où l'Etat supprimerait la surtaxe ajoutée par la loi du 16 septembre 1871 aux impôts perçus sur la grande vitesse les Compagnies de leur côté consentiraient à réduire leurs tarifs de 10 0/0 pour la 2e classe, de 20 0/0 pour la 3e.

A ces clauses d'un caractère général s'en joignirent quelques autres spéciales à certaines Compagnies : c'est ainsi que le Nord mit 90 millions à la disposition de l'Etat pour la construction des 11 lignes qui lui étaient concédées : pour l'Orléans il y eut un important échange de lignes entre la Compagnie et l'Etat (1), échange qui mit fin à un enchevêtrement préjudiciable aux deux contractants : et l'Orléans consacra 40 millions à la construction de la ligne Limoges-Montauban.

Il était impossible de contester sérieusement les avantages, ou plutôt la nécessité, de ces conventions : Raynal, ministre des travaux publics, qui les présenta à la Chambre le 11 juin, Rouvier, qui fut chargé de les rapporter, avaient beau jeu à montrer que l'arrêt total ou partiel des entreprises commencées par l'Etat sur une longueur de plus de 7.000 kilomètres aurait à tous points de vue les résultats les plus funestes, qu'il fallait donc à tout prix assurer la continuation des travaux tout en dégageant la situation financière, et qu'il était tout indiqué de s'adresser pour cela aux Compagnies, aux réseaux desquelles les lignes du 3e réseau devaient servir d'affluents. C'était la vérité même : l'Etat n'eût pas pu, dans l'état de son crédit, faire des appels réitérés à l'épargne sans l'épuiser, tandis que les Compagnies pouvaient, sans inconvénient, émettre toutes les obligations nécessaires (2). L'accueil fait aux conventions fut donc favorable, le passage à la discussion des articles fut prononcé, malgré l'extrême gauche, à une forte majorité, et quand la discussion fut

---

(1) A l'Etat furent attribuées toutes les lignes situées dans le triangle limité par les lignes Tours-Saint-Nazaire au nord, Tours-Bordeaux à l'est, et la côte à l'ouest.

(2) De 1884 à 1893, les six grandes Compagnies ont vendu 10.240.000 obligations pour 4.179 millions de francs et elles en ont en même temps amorti 2.387.000, pour 1.915 millions. Longtemps, comme il était naturel, les émissions l'emportèrent sur les remboursements : vers 1904, 1905, l'équilibre était réalisé avec même une légère supériorité pour l'amortissement.

commencée le 16 juillet, le résultat malgré le déchainement des passions dans cette partie de la Chambre ne fut pas un instant douteux. Madier de Montjau, Pelletan, Laisant, etc. eurent beau parler de la féodalité financière, de la ploutocratie engraissée de la substance des peuples qui conduit les démocraties à l'abattoir, parler même du danger possible de livrer à des banquiers et capitalistes étrangers des lignes essentielles pour la défense du territoire, attaquer principalement la convention avec l'Orléans, la plus contestée parce qu'elle empêchait le rachat de cette Compagnie dont l'absorption était si vivement désirée, l'opposition cette fois se heurtait à une résistance inébranlable. Les conventions furent ratifiées par la Chambre, celle de l'Orléans par 206 contre 94 (juillet et août). Au Sénat également vaines furent les violentes sorties de Tolain contre le monopole, la féodalité, le danger de constituer un Etat dans l'Etat, etc. Raynal, Tirard, Freycinet, réfutèrent aisément ces critiques et le Sénat à l'unanimité moins 15 voix approuva les conventions (20 novembre). Vote nécessaire, qui rendit possible l'établissement du 3e réseau sans sacrifice exagéré pour nos finances et qui permit de ramener à des limites plus modestes le dangereux budget extraordinaire. Tout au plus peut-on regretter que les conventions, conclues à un moment où le partage des bénéfices semblait plus probable que la prolongation de la garantie d'intérêts, aient manqué de netteté sur la question de la durée de cette garantie et permis ainsi plus tard aux ennemis non résignés des grandes Compagnies de soulever une contestation dont on verra plus loin l'histoire et qui a été regrettable pour l'honneur du Parlement (1). Il serait tout à fait injuste de rendre les conventions responsables de la dépression économique qui allait se produire précisément après 1883, et qui a fait grossir le chiffre de cette garantie : sans les conventions cette crise qui allait éprouver durement le pays se serait produite avec la même intensité, et elle l'eût éprouvé bien plus durement. Sans elles, surtout, on n'eût pas évité sans doute l'extrême péril d'un accroissement considérable du budget extraordinaire, que les finances françaises n'eussent pu supporter. Sans doute les emprunts des Compagnies étaient toujours,

(1) M. Cauwès, généralement fort sévère pour les grandes Compagnies, dit à ce propos (IV, 115) : « Les Compagnies intéressées prétendent-elles que la limite de durée admise en 1859, a été supprimée ? Ce serait une prétention peu soutenable, mais d'autres prétentions au moins aussi exorbitantes (notamment pour le compte d'exploitation partielle) se sont parfois produites. On s'explique difficilement qu'un point de cette importance n'ait été ni prévu ni réglé ». Peut-être aussi peut-on regretter avec M. Cauwès que les dispositions qui dans les conventions antérieures limitaient le capital de premier établissement ne se retrouvent plus en 1883 : mais c'était la rançon de la faible productivité de la plupart des lignes du troisième réseau.

en dernier ressort, à la charge de l'Etat, et ç'a été un sujet quelquefois discuté que de savoir dans quelle mesure la dette publique en a été accrue ; mais ils n'y étaient qu'indirectement, l'interposition des Compagnies empêchait d'en apercevoir distinctement le montant, et surtout le système d'amortissement strictement exécuté par les Compagnies, et que l'Etat n'eût jamais été capable de poursuivre fidèlement, mettait le remède à côté du mal, le remboursement à côté de l'emprunt. Elles avaient trouvé le précieux secret d'emprunter toujours sans épuiser ni même fatiguer le crédit, et le service qu'elles ont ainsi rendu est vraiment inappréciable (1).

La réforme judiciaire de 1883. — Ainsi résolue cette question des chemins de fer que Say avait déclaré être la question capitale pour nos finances, les difficultés financières étaient loin d'être terminées : la première condition pour qu'elles le fussent eût été de faire prévaloir dans le gouvernement un souci d'économie qui lui était malheureusement bien étranger et qu'on ne fît plus de loi comme celle du 20 mars 1883 qui, comme on l'a vu, augmentait dans de fortes proportions avances et subventions à la caisse des lycées, collèges et écoles primaires et engageait de fortes dépenses en préparant une notable augmentation de maisons d'école. Point de préoccupation d'économie non plus dans cette loi de réorganisation judiciaire qui après de multiples péripéties allait enfin voir le jour le 30 août 1883 et dont le but essentiel, chasser de leur siège un certain nombre de magistrats suspects à la majorité républicaine, aurait facilement pu se concilier avec des suppressions de cours et de tribunaux et avec des réductions de personnel, qui ne devaient jamais trouver d'occasion aussi favorable. Elle se borna à éliminer 559 magistrats dont 328 dans la magistrature assise et 231 dans la magistrature debout : 3 mois de délai étaient accordés au gouvernement pour procéder à cette élimination, étant entendu que tous les magistrats ayant fait partie des commissions mixtes après le 2 décembre étaient éliminés de droit : les magistrats maintenus ou nommés ensuite jouiraient du privilège de l'inamovibilité, sauf avis de déplacement ou de remplacement par un conseil supérieur de 5 membres de la cour de cassation, 5 membres des cours et 5 conseillers d'Etat. Il était attribué aux magistrats destitués moitié du traitement moyen des 6 dernières

(1) Les très intéressantes statistiques dressées par M. Neymarck ont mis ce fait en pleine lumière. En 1903, par exemple, année plutôt de baisse pour les obligations, les six grandes Compagnies ont vendu 346.752 obligations 3 0/0 ou 2 1/2 pour une somme de 153.651.076 et en ont amorti 287.326 pour un capital de 147.509.275. A quelques chiffres près toutes les années présenteraient des résultats analogues.

années s'ils avaient de 20 à 30 ans de service, 2/5es, s'ils en avaient 10 à 20, 1/4 au-dessus de 6 ans et au-dessous de 10, 1/5e au-dessous de 6 ans. L'effectif de la magistrature était fixé dans les 63 chambres des 17 cours d'appel à 541 présidents ou conseillers, 147 procureurs généraux, avocats généraux, substituts : dans les tribunaux à 2.067 présidents, juges d'instruction, juges, juges suppléants. Une nouvelle fixation des traitements était faite. Point d'économie : les prévisions de dépenses pour le ministère de la justice se montaient à 35.944.642 pour 1883, elles furent de 37.372.200 pour 1884 et continuèrent à monter, si bien que pour 1890 elles atteignaient 37.408.459 : et pour 1884 s'ajouta au chapitre 28, déjà si lourd, des pensions civiles un chapitre 29 de 1.400.000, spécialement pour les pensions de la réforme de la magistrature.

Budget de 1884. — Le projet de budget pour 1884 fut présenté par Tirard le 3 mars 1883, donc bien avant les conventions qui devaient en modifier sensiblement la teneur : il prévoyait 3.103.700.843 de recettes dont 34.900.000 de remboursements des Compagnies sur la garantie d'intérêts (nouvelle preuve de la persuasion où l'on était de l'imminence de ces remboursements) et 3.103.441.183 de dépenses, (59 millions de plus que pour 1883) dont 20.177.000 pour la Tunisie, 25.200.000 par suite des 1.200 millions de 3 0/0 amortissable récemment inscrit , pour les nécessités des armées de terre et de mer, et pour développer l'enseignement à tous ses degrés « ce luxe de la démocratie » et « faire les améliorations indispensables à un bon recrutement des fonctionnaires de plus en plus difficile ». Mais sur 170 millions d'obligations du Trésor allant échoir en 1884 le projet de budget ne contenait de crédits que pour 100 millions et chargeait du reste soit les excédents qui pourraient exister en fin d'exercice, soit une nouvelle émission d'obligations. De plus graves critiques encore pouvaient être adressées aux prévisions de recettes : Tirard recourait au système des majorations préconisé en dernier lieu par Léon Say : il y recourait d'ailleurs sans dissimuler — car il ne reculait pas devant des aveux un peu francs, et cela devait lui faire des ennemis à gauche — qu'autrement il lui eût été difficile de présenter ce budget en équilibre ; et il prodiguait les plus sages conseils : subordonner les dépenses aux ressources dont on disposait, se rappeler que les énormes plus-values obtenues les années précédentes n'avaient que trop favorisé la double tendance d'une part aux dégrèvements, de l'autre à des augmentations de dépenses, très justifiées à coup sûr, mais qui eussent pu s'ajouter les unes aux autres avec moins de précipitation ». Mais cette prudence ne l'empêchait pas de céder parfois lui-même en dressant les prévisions de recettes

à un optimisme de moins en moins justifié : aux sucres il inscrivait 15.605.500 d'augmentation sans tenir compte de ce fait que l'évènement avait déjà démenti les prévisions trop complaisantes faites lors du dégrèvement de 1880 et que la consommation s'était montée en 1882 à 361 millions de kilos et non pas à 374 ; aux vins et cidres il était imprudent de baser ses calculs sur 1881, année de gros achats parce que l'année précédente avait été celle d'un dégrèvement considérable : pour le tabac il écartait les années de 1878 et 1879, relativement médiocres, et retenait les 3 suivantes beaucoup plus favorables, d'où 13 millions d'augmentation. Pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, au contraire, on laissait de côté 1880 et 1881, années extrêmement brillantes et on s'en tenait à 1878, 1879 et 1882 ; ce qui donnait une plus-value de 2.827.008. On avait donc pris avec la règle que l'on prétendait adopter certaines libertés assez suspectes, et l'impression fut qu'il y avait de grands doutes à élever sur la realité des 109.827.000 d'augmentation au moyen desquels le budget était bouclé sur le papier : d'autant plus que le premier trimestre donnait 5.254.000 de moins-value sur la période correspondante de 1882. Pour les 9 premiers mois de 1883, la moins-value par rapport à 1882 devait s'élever jusqu'à 47 millions et demi.

Aussi le projet Tirard fut-il accueilli avec quelque scepticisme ; peu importait d'ailleurs, puisqu'aussitôt après il était bouleversé et par les conventions qui rayaient les 34 millions attendus des chemins de fer, et par la conversion qui diminuait de 34 millions les arrérages de la dette publique ; ces deux changements s'équilibraient à peu près, mais persistait et même s'accroissait la diminution de recettes qui portait le coup décisif à l'édifice construit si difficilement par le ministre. « De 1883 à 1887, a dit Godefroy Cavaignac dans son rapport du 18 juillet 1891, les évaluations se sont trouvées régulièrement supérieures aux recouvrements, et ces écarts qui ont atteint des sommes importantes ne provenaient pas seulement du fléchissement des recettes ; ils provenaient aussi de la méthode imprudente adoptée. On escomptait des plus-values qui ne se sont pas toujours produites et l'on a créé des mécomptes qui se sont élevés certaines années au chiffre de 70 millions ». Tirard apporta le 23 octobre (on se félicita de cette date tardive qui restreignant beaucoup le délai qui sépare les prévisions des faits pouvait permettre, disait-on, plus d'exactitude dans les premières) un projet de budget rectificatif où étaient faites des diminutions de 43.762.500 sur les prévisions de recettes, 17.662.000 sur l'enregistrement, 7.497.000 sur les douanes, 15.782.000 sur les sucres, etc., et où il y avait d'autre part à la fois quelques augmentations de dépense (réforme judiciaire, 5.210.000 : indemnités à la Légion d'honneur et aux Invalides de la

marine pour pertes résultant de la conversion, etc.), et 34.727.413 de réduction de crédits sur divers ministères et de 15.623.878 sur la Caisse des retraites pour la vieillesse. La commission du budget ne voulut admettre d'évaluation de recettes que d'après les produits recueillis du 1er novembre 1882 au 1er novembre 1883, d'où une diminution de 43.637.225 dans les estimations de recette, proposa 44.442.000 de réductions nouvelles sur les ministères, et surtout voulut réduire à 60 millions le crédit de 100 millions, déjà très insuffisant, inscrit au fameux chapitre V du budget des finances et destiné à l'amortissement des obligations à court terme. Rouvier, rapporteur de la commission, soutint chaudement ce parti, niant qu'il y eût là diminution de l'amortissement, mais seulement un hommage à la vérité par la raison décisive qu'on n'amortit pas, en réalité, quand on est obligé d'emprunter les sommes avec lesquelles on a l'air d'éteindre une dette ; de quelque façon qu'on s'y prenne on n'amortit jamais que dans la mesure où existent des excédents de recettes : inscrire 100 millions à l'amortissement quand on ne les a pas ne sert qu'à créer l'illusion d'une amélioration purement imaginaire, et il faut renoncer à cette méthode décevante. La thèse contraire fut soutenue par ceux qui considéraient le chapitre V comme une chose quasi sacrée à laquelle il fallait se garder de porter, même en apparence, la moindre atteinte, de peur d'encourager à en apporter de plus graves ; ils faisaient observer, d'ailleurs, que l'ancien système avait au moins l'avantage de permettre au pays de constater l'existence d'un déficit qui, autrement, pouvait échapper à la vue du public ; Ribot était à la tête de ceux qui raisonnaient ainsi. D'où une intéressante discussion financière qui aboutit à la victoire de Rouvier dans la commission du budget, laquelle se rangea en majorité à l'avis de réduire le chapitre V à 60 millions, mais à sa défaite à la Chambre laquelle, le 1er décembre, désavoua par 287 contre 183 sa commission et accepta les chiffres proposés par le ministre.

Ainsi s'engagea la discussion du budget, où la réduction à 15.000 du traitement de l'archevêque de Paris fut une fois de plus votée par la Chambre et rejetée par le Sénat, mais où Jules Roche réussit à faire triompher une réduction de 200.000 sur les bourses des séminaires, et où fut votée aussi une subvention de 4 millions pour alléger les charges des communes résultant de la gratuité de l'enseignement primaire. Le 30 décembre vit enfin le vote de ce pénible budget : 3.026.524.000 de recettes, 3.025.373.000 de dépenses. Environ 100 millions ajoutés aux dépenses (3.121.932.939, d'après la loi de règlement du 23 mars 1895) prouvèrent que les prévisions furent, comme il est ordinaire, inférieures aux réalités, que la plaie des crédits supplémentaires n'était pas fermée, et comme

les recettes (3.032.061.867) furent loin de suivre une progression analogue, l'année 1884 fut encore, incontestablement, une année déficitaire : doublement déficitaire, car l'étant sur le budget ordinaire elle le fut bien plus encore sur le budget extraordinaire.

Celui-ci se trouvait diminué, mais non pas, et il s'en fallait de beaucoup, supprimé, par les conventions qui pouvaient diminuer le mal, mais non le faire disparaître ; il restait les ports, les canaux, les rivières, les travaux dits extraordinaires de la guerre, de la marine, des postes et télégraphes, sans compter cette Caisse des écoles « caisse sans fond, et aurait-on pu dire, sans fonds » alimentée, disaient les *Débats* (26 janvier 1884) par des ressources diverses, incertaines, et dont le double rôle consiste à promettre des sommes qu'elle n'a pas encore et à demander ensuite aux Chambres le moyen de couvrir des dépenses déjà engagées. Cette Caisse et celle des chemins vicinaux allaient avoir en dehors des ressources du budget extraordinaires, précisait Tirard, au moins 106 millions à dépenser. L'exposé de motifs de Tirard pour le budget extraordinaire (31 juillet 1883) insistait sur la nécessité de beaucoup de prudence, car pour ce budget, il allait être indispensable de recourir à l'emprunt, pour une somme qu'il importait de ne pas porter au-dessus de 400 millions, car « il serait impossible de continuer avec le même entrain le système des dépenses extraordinaires sans s'exposer à de graves mécomptes ». Ce chiffre allait être cependant dépassé et de beaucoup, non pas, il est vrai dans la loi budgétaire, qui ne fit apparaître que 257.067.608 fr. de crédits, mais dans la réalité, car ils montèrent à 416.781.258. L'année 1883 étant expirée avant que cette loi fût votée, un 12e provisoire fut voté, et ce n'est que le 30 janvier 1884 que fut rendue la loi qui en fixait le montant. Quelques points en furent vivement discutés, notamment un crédit de 3.300.000 pour le chemin de fer et pour les forts du Haut-Sénégal, que la Chambre rejeta, que le Sénat rétablit, et que la Chambre rejeta de nouveau. D'autre part le Sénat ajourna à 1885 l'ouverture d'un crédit de 30 millions pour subvention à la Caisse des écoles, après que Fresneau eut lancé quelques traits au *milliard de la laïcité*. Les gros morceaux de ce budget de 257.067.608 étaient l'artillerie (50 millions), le génie (45), les avances à la Compagnie Dakar-Saint-Louis (7.317.009), l'amélioration des rivières (17 millions), des canaux (22), des ports maritimes (32.500.000), les chemins de fer exécutés par l'Etat (37.500.000), l'exploitation par l'Etat des lignes rachetées par lui en vertu de la loi du 18 mai 1878 (17.475.000). Pour y faire face fut décidée l'émission de 13.706.745 francs de rente 3 0/0 amortissable, au capital nominal de 454 millions, réel de 349.978.889. L'émission eut lieu, sans retard,

le 12 février 1884, au cours de 76 fr. 60 ; la différence entre ce cours et celui de 83,25 auquel s'était fait l'emprunt de 1 milliard, 3 ans plus tôt, en mars 1881, permet de mesurer l'étendue de la perte subie depuis ce temps par le crédit de l'Etat. Il y eut 115.741 souscripteurs et les sommes demandées dépassèrent 44 millions de rentes, environ trois fois 1/4 la somme mise en souscription. C'était donc encore un succès : toutefois à regarder les choses de près on était frappé du petit nombre des souscripteurs d'unités (seulement 61.845), et c'est en effet au concours des gros capitalistes et des banques qu'on dut d'avoir évité un échec. Peu après l'émission l'amortissable tomba à 76. La leçon ne fut pas perdue et désormais l'Etat n'eut plus recours à des émissions d'amortissable ; c'est aux obligations à court terme qu'il s'adressa quand il fut réduit à la nécessité d'emprunter (1). La baisse était d'ailleurs générale et non limitée aux seules valeurs d'Etat. Si l'on compare l'état du crédit à la fin de 1881, où il était d'ailleurs particulièrement brillant, à la veille de la catastrophe de l'Union Générale, et à la fin de 1883, on voit que dans l'intervalle la Banque de France était tombée de 5.830 à 5.175, le Crédit Foncier de 1770 à 1217,50, le Crédit Lyonnais de 900 à 235, le Nord de 2.290 à 1.740, etc., etc.

Budget de 1885. — Plus difficile encore devait être la préparation du budget de 1885 au milieu des difficultés de toute sorte qui remplirent l'année 1884 ; crise économique qui réduisit nombre d'ouvirers au chômage et contre laquelle ne put rien la commission d'enquête nommée à grand fracas par la Chambre, en dépit des sages observations de Jules Ferry qui eut le courage de laisser entendre

(1) Voici d'après un rapport de Boudenoot du 10 juillet 1900 sur le budget de 901 ce que coûtaient en intérêts et en amortissement les émissions de 3 0/0 amortissable :

	Intérêts	Amortissement	Total
Emission de 1878	14.374.650	3.142.000	17.516.650
— 1881	31.459.512,50	6.983.500	38.933.012,50
— 1882	36.298.050	7.934.000	44.232.050
— 1884	26.612.462,50	5.729.500	31.941.962,50
— 1891	5.149.162,50	1.125.500	6.274.662,50

C'est donc à environ 135 à 140 millions que se montait alors le crédit annuel destiné au service du 3 0/0 amortissable (135.161.165 au budget de 1906), jusqu'à ce que, en 1908, devinssent remboursables deux séries et non plus une seule. — Il avait été émis 16.495.000 francs de 3 0/0 amortissable en 1878, 36.034.860 en 1881, 13.706.744 en 1884, plus les 44.851.470 consacrés en 1882 à consolider la dette flottante. Avec une autre émission de 11.036.425 pour liquider la Caisse des retraites pour la vieillesse c'était un total de 122.120.700 francs de rentes et un capital réel de 2.275 millions environ.

que l'Etat ne pouvait pas tout et qu'en matière économique, notamment, son action était assez limitée ; crise agricole qui ajouta aux misères de récoltes mauvaises cet autre mal, épargné d'ordinaire aux mauvaises années, d'une désastreuse mévente ; crise politique liée à cette révision de la Constitution qui fut faite pour changer le mode des élections sénatoriales et pour enlever aux conservateurs, pour les élections de janvier 1885, des chances de succès très grandes sans ce changement *in extremis* ; complications croissantes au Tonkin qui commençait à absorber une quantité de crédits supplémentaires et extraordinaires bien inquiétante pour un budget déjà si mal en point, 5.300.000 le 28 mai 1883, 38.363.874 le 18 août 1884, 43.422.000 à la marine (1), et 16.147.368 encore à la marine et à la guerre le 12 décembre 1884.

Un autre danger était le peu d'aptitude du monde politique à se rendre compte de la gravité de la situation financière et son penchant irrésistible à vouloir gagner les faveurs de l'opinion par des allègements, des *améliorations* de taxes. On y érigeait volontiers en axiome que le Trésor « devait être autre chose qu'un collecteur de taxes » à savoir un agent de progrès. On eut la malencontreuse idée en 1884 d'appliquer ces doctrines séduisantes, mais périlleuses, à l'une des grandes ressources du budget, les sucres, en desserrant la main du fisc pour inciter l'industriel à augmenter sa production ; à savoir en laissant à tout fabricant de sucre indigène la faculté de contracter avec l'administration des contributions indirectes un abonnement en vertu duquel les quantités de sucre imposable seraient déterminées d'après le poids des betteraves mises en œuvre et sans tenir aucun compte soit des manquants soit des excédents qui pourraient se produire. « De la sorte, disait le ministre de l'agriculture le 9 juillet 1884, l'industriel ne tirera parti de notre nouvelle législation qu'à la condition de se rendre habile, de travailler des matières premières de la meilleure qualité, de perfectionner son outillage, de déployer tout son génie industriel ». Ce programme séduisit et la loi du 19 juillet 1884 fixa au chiffre beaucoup trop bas de 6 kilos de sucre raffiné par 100 kilos de betteraves mises en œuvre le rendement légal des fabriques, tout le sucre obtenu en excédent devant être assimilé au sucre libéré d'impôt. A ce régime, en effet, le matériel s'améliora,

(1) Ce crédit *extraordinaire* fut ouvert sur le budget *ordinaire* de 1885 : ainsi on vit, et c'était la première fois, un crédit extraordinaire voté avant le budget dont il devait être le complément. Dauphin, peu après, a avoué au Sénat l'illégalité de ce procédé. — « Curieuse histoire, disaient justement *les Débats* (25 décembre 1884) que celle du budget de 1885 : il aura eu des enfants avant de venir au monde et on a voté sur lui des crédits supplémentaires alors qu'il n'existait pas ».

la richesse saccharine des betteraves s'accrut, la production fit d'énormes progrès et tout le monde en profita, sauf le fisc, toujours réduit à la portion congrue que lui avait imprudemment fixée le législateur de 1884, et qui voyait lui échapper la plus grande partie de la production française (1). « Jamais, pourra dire le rapporteur du budget de 1891, le législateur de 1884 n'a eu ni la pensée ni la volonté d'accorder à l'industrie sucrière des avantages aussi considérables, ni d'infliger au Trésor des pertes aussi sensibles ». Et ces regrets pouvaient être d'autant plus vifs que le régime abandonné en 1884 était au point de vue de la rentrée de l'impôt aussi bien conçu que possible. « Il était admirable de fiscalité, disait le rapporteur de la loi de 1884, ne laissait rien passer ; pas une fissure par laquelle pût s'échapper un atome de sucre ». Et le mal une fois fait il a fallu attendre jusqu'en 1903 qu'il y fût apporté quelque remède.

En déposant le 28 février 1884 le projet de budget 1885, Tirard déclarait que par suite d'augmentations de dépenses et de diminutions de recettes (il comptait depuis 1877 454.867.493 d'augmentations de dépenses et 251.720.200 de dégrèvements) et par suite aussi du ralentissement général des affaires les revenus publics avaient baissé, que le système des majorations avait donné des mécomptes, ayant été adopté juste au moment où les plus-values avaient fait place à des moins-values : que force était d'ailleurs de ne point revenir à l'ancien système puisque les recettes de 1883, inférieures aux dépenses de 1884, le seraient à bien plus forte raison à celles de 1885 : qu'il fallait bien cependant diminuer les évaluations sur les sucres, les douanes et l'enregistrement : que la diminution du trafic des chemins de fer, de l'importation des matières premières nécessaires à l'industrie qui a atteint 55 millions le mois précédent étaient des signes trop caractéristiques de ralentissement pour qu'on n'en tînt pas compte, et que dans l'impossibilité d'escompter des majorations pour 1885 (sauf toutefois sur les postes et les tabacs où il les croyait probables) il fallait demander des ressources à la suppression des fraudes ; de légères modifications aux lois existantes y pourraient suffire, ainsi astreindre les bouilleurs de cru à une déclaration qui permettrait à l'administration non de pratiquer l'exercice proprement dit, mais de déjouer des combinaisons de fraude qui font perdre au Trésor des sommes importantes, revenir à l'ancienne taxation des liqueurs, fruits à l'eau-de-vie, eaux-de-vie en bouteille et absinthes malen-

(1) Produit des sucres en 1885, 171.625.193 ; en 1886, 134.559.883 ; en 1887, 120.146.903 ; en 1888 (relèvement dû aux lois des 17 mai 1887 et 24 juillet 1888), 155.976.535 ; en 1889, 140.797.006 ; en 1890, 164.128.540.

contreusement abolie en 1880, et enfin demander à l'Algérie dont le budget présente un excédent de plus de 42 millions sur les recettes de payer les droits de succession et de supporter sur les alcools et liqueurs un droit de 100 francs, bien inférieur d'ailleurs au droit perçu en France. Sur ces bases il proposait un budget de 3.048.721.927 en recettes et de 3.048.544.744 en dépenses, soit par comparaison avec 1884 22 millions de plus aux recettes et 23 de plus aux dépenses ; espérances bien fragiles lorsque les quatre premiers mois 1884 donnaient près de 30 millions de moins-value sur les prévisions, de 10 sur les recouvrements de 1883. Quant au budget extraordinaire on était dans l'impossibilité de le faire brusquement disparaître puisque les travaux de chemins de fer non compris dans les conventions et non concédés à des Compagnies ne pouvaient être interrompus, non plus que certains travaux de canaux, rivières et de ports, et que les crédits destinés à la guerre et à la marine pouvaient être diminués, mais non supprimés ; en faisant subir à ces dépenses toutes les compressions possibles on n'était pas moins obligé de demander pour 1885 208.121.818, soit près de 49 millions de moins que pour 1884, dont 105.250.000 pour travaux publics, 85 pour la guerre, 17.871.000 pour la marine, et de demander cette somme non à des émissions d'amortissable qui laissent le marché sous l'impression d'une perspective d'emprunts successifs, mais à des obligations à court terme dont l'échéance ne pût dépasser 1890. Bien plus alarmant encore était un rapport de Tirard au président de la République du 20 octobre 1884 : « Les engagements du Trésor pour le remboursement d'avances faites à l'Etat pour exécution de divers travaux publics prennent des proportions de plus en plus considérables et dont on ne se rend pas toujours suffisamment compte. Bien que dans le présent conseil je me sois proposé uniquement pour but de faire une constatation exacte et complète des engagements pris à ce jour, je ne puis me dispenser de répéter... qu'on ne saurait apporter trop de prudence et de circonspection dans l'étude des propositions qui auraient pour effet d'accroître encore les charges du Trésor ».

Discussion du budget de 1885. — La commission du budget diminua les prévisions de recettes de 5.500.000 et raya pour 6 millions de dépenses sur les ministères, mais fut obligée d'autre part de transporter à l'ordinaire certaines dépenses indûment mises à l'extraordinaire, d'augmenter certains crédits, notamment 23.250.000 pour la garantie d'intérêts, en tout 31.567.535 de dépenses nouvelles. Avec quelques autres modifications elle arriva à 3.019.039.193 de recettes et 3.018.360.784 de dépenses pour l'ordinaire, et pour l'ex-

traordinaire à 194.718.218 de dépenses. Jules Roche, rapporteur général, déposa son rapport le 4 novembre.

La discussion qui suivit, du 15 au 25 novembre, a été certainement une des plus ardentes de ce temps. L'opposition conservatrice, qui sentait l'opinion lui revenir, fit un effort particulièrement énergique et la médiocre situation des finances fut, avec les expéditions coloniales, le principal thème des attaques qu'elle dirigea contre la majorité. Amagat contesta certains chiffres des évaluations de recettes, affirma qu'elles ne dépassaient point 2.945 ou 2.950 au lieu de 3019 millions, blâma le budget extraordinaire disant que depuis qu'il existait « la politique financière avait pris le galop », qu'on était entré dans le déficit en tâchant de le masquer par de la prestidigitation financière, et, selon le mot de Raoul Duval, par de la comptabilité en partie trouble ; il affirma que la dissipation opportuniste depuis 1879 avait plus coûté au pays que la guerre de 1870. La réponse du parti républicain modéré à ces allégations fut faite par Loubet qui imputa la responsabilité des difficultés que l'on éprouvait non à des dépenses exagérées, mais à la crise agricole, industrielle, commerciale, générale dans toute l'Europe ; Wilson, organe des républicains plus avancés, reprocha à la République de n'avoir pas fait un budget vraiment républicain, réclama à la fois des augmentations de fonctions et de traitements et des économies de centaines de millions, faciles, à son gré, en renonçant aux expéditions lointaines. Daynaud, député bonapartiste du Gers, prononça contre la gestion républicaine un violent réquisitoire où il est facile de relever des exagérations d'expression, mais il était dans le vrai quand il reprochait à la République d'avoir fait en 1883 de 800 à 850 millions de dépenses extra budgétaires ; quelques années après Godefroy Cavaignac, dans son rapport de 1891 sur le budget de 1892, affirma avec preuves que ces dépenses hors budget s'étaient élevées en 1883 à 834 millions et apporta ainsi aux allégations de Daynaud la moins suspecte des confirmations. Pour 1884 il opposait aux 3.290 millions de dépenses de l'ordinaire et de l'extraordinaire des recettes qui ne pourraient en réalité dépasser 2.944 et affirmait donc l'existence d'un déficit qui serait encore plus grave en 1885 et s'élèverait à 354, autant que l'on pouvait discerner quelque chose de précis à travers les ténèbres d'une comptabilité embrouillée comme à plaisir. « Les comptes fantastiques de Jules Ferry, s'écria le comte de Lanjuinais ! — Non, dit, une autre voix à droite, dites plutôt les comptes *ferriques* ! » Jules Roche fit entre la République et les gouvernements précédents un parallèle fort dur pour ceux-ci, contesta qu'il y eût eu des dépenses exagérées et injustifiées, et s'efforça d'établir par une accumulation de chiffres optimistes (son discours

ressemble d'une façon curieuse à celui qu'avait fait Vitu en 1868 pour défendre les finances de l'Empire) que la France était en pleine prospérité. La Chambre entendit encore une apologie de la gestion républicaine par Tirard, une vigoureuse attaque de Raoul Duval, et enfin Ribot qui ne craignit pas de faire entendre à son parti quelques vérités désagréables et railla, comme Say l'avait fait en 1882, le mot de budget de la démocratie : « Mot équivoque et dangereux, disait-il, où j'aperçois tout autre chose que le développement de l'individu, que l'encouragement à l'épargne et à la prévoyance. J'y aperçois des concessions aux faiblesses, aux vices mêmes de la démocratie ; il faut pour avoir de bonnes finances un esprit d'ordre, de prévoyance, un amour de l'économie que nous n'avons pas rencontré dans les pratiques gouvernementales des dernières années. Il y a eu une sorte d'entraînement, de vertige... Nous nous sommes engagés dans diverses dépenses sans en avoir calculé toute l'importance ». Et la *République française* reprocha à Ribot d'avoir dans ce discours revêtu de la plus belle draperie les plus vieux poncifs.

Vote du budget de 1885. — La discussion générale se termina le 28 novembre. Il était impossible dans ces conditions d'espérer le vote du budget pour le 31 décembre. On prit le parti de séparer les dépenses et les recettes, sur lesquelles peu de débats étaient à prévoir, et la Chambre vota le 20 décembre, le Sénat les 26 et 27, le budget des recettes ordinaires (3.004.761.593) après qu'eurent été rejetés un amendement Bovier Lapierre et Laroche Joubert pour la suppression de l'impôt sur le papier et un autre de Lenient pour une retenue du vingtième sur le traitement de tous les fonctionnaires touchant plus de 6.000 (1). La loi fut promulguée les 29 et 30 décembre. Il était temps : le bruit avait couru de l'établissement de nouveaux impôts auxquels l'opinion était extrêmement hostile ; les moindres propos à cet égard étaient épiés, commentés, exagérés, et Ferry fut l'objet de vives attaques pour avoir dit — le bruit en courut du moins — que l'année suivante on n'échapperait point à cette

(1) Il a été fait une statistique fort curieuse de ce qu'aurait rapporté cet amendement, s'il avait été voté ; elle donne une idée de l'importance respective des traitements un peu élevés dans les divers ministères à cette époque :

Guerre	752.983
Finances	267.765
Affaires étrangères	248.800
Marine	242.245
Intérieur	205.640
Instruction publique	131.870

nécessité ; il a d'ailleurs toujours nié énergiquement avoir tenu ce propos et protesté n'avoir parlé que de relèvements et de rectifications de taxes. La loi des recettes arrivait juste à temps, quelques jours avant les élections sénatoriales, pour rassurer l'opinion méfiante.

Restaient les dépenses, pour lesquelles les propositions gouvernementales avaient été portées en dernier lieu à 3.080.112.279, et ramenées par 61.751.495 de réductions pratiquées par la commission du budget sur divers ministères à 3.018.360.784. De mauvaise humeur contre le ministère la Chambre vota diverses diminutions sur les cours et tribunaux, sur l'agriculture, sur les cultes surtout (65.000 sur le traitement des archevêques et évêques, 72.000 sur les curés, 224.000 sur les vicaires généraux, chanoines, desservants et vicaires, puis sur les bourses des séminaires, sur le chapitre de Saint-Denis dont gouvernement et commission réclamaient seulement suppression par extinction). La majorité, disait Freppel, a voté le budget des cultes en bloc, mais on lui demande de le démolir en détail. A propos de la marine Beauquier fit une intéressante mais très vaine tentative ; après avoir critiqué en termes sévères la multitude toujours croissante des fonctionnaires et notamment la foule de ceux qui sont logés aux frais de l'Etat, de ces fonctionnaires concluant toujours à des augmentations de dépenses et trouvant toujours des raisons pour les déclarer indispensables, il proposa de les intéresser eux-mêmes à signaler les économies possibles, sans quoi ministres, députés, n'arriveraient jamais à en trouver ; d'imiter donc les Compagnies de chemins de fer qui accordent de larges gratifications sur le charbon épargné, aux ingénieurs sur les économies qu'ils trouvent à faire dans les travaux : de récompenser les employés qui auraient le rare courage d'en signaler : l'expérience prouvait que les lettres qui en signalaient étaient toujours anonymes, la preuve étant faite qu'un employé qui oserait en proposer risquait de briser sa carrière (1). Une règle rigoureuse avait été proposée et acceptée en raison de l'extrême difficulté de boucler le budget, n'accorder aucune augmentation de traitement jusqu'à meilleur assainissement des finances. Cette règle fléchit cependant en faveur de ces fonctionnaires particulièrement favorisés, et peut-être, dès lors, quelque peu redoutés, qu'étaient les instituteurs ; Paul Bert demanda pour eux une augmentation de 5 millions que le ministre et la commission déclarèrent à leur grand regret devoir repousser ; on proposa alors

(1) Il faut citer l'exemple plaisant d'un inspecteur des forêts qui étant en fonctions avait combattu avec acharnement un certain système d'exploitation plus économique, et qui, parvenu à la retraite, recommandait chaleureusement cette réforme que la veille il condamnait.

2 millions, qui furent également repoussés ; mais tenant quand même à faire quelque chose on augmenta de 1.115.000 le chapitre de l'enseignement primaire, spécialement pour porter de 900 à 1.000 francs le traitement des instituteurs et institutrices de la dernière classe : Fallières, ministre, Jules Roche, rapporteur général, s'étaient en vain opposés à cette violation d'une règle salutaire (1). A l'intérieur Raoul Duval demanda en vain la suppression des sous-préfets, réforme qui aurait son heure, mais seulement après les élections, et qui d'ailleurs ne serait votée que parce qu'elle ne serait jamais exécutée. La discussion du ministère des finances fit rouvrir la question générale des mérites ou des démérites de la gestion républicaine ; aux critiques de d'Aillières Tirard répondit qu'il s'était lui-même élevé en 1883 contre les dépenses exagérées des travaux publics, qu'il avait recommandé le recours à l'industrie privée ; il fit valoir que le budget extraordinaire après avoir dépassé 600 millions n'était plus que de 192 et qu'à condition d'être prudent et de savoir résister aux entraînements on pouvait envisager l'avenir avec sérénité. Andrieux signala justement mais vainement la montée croissante des pensions civiles, qui allaient atteindre en 1885 56.623.000. Les dépenses votées par la Chambre atteignirent le total de 3.020.976.367.

Le rapport Dauphin au Sénat, le 29 décembre, proposa le rétablissement de 3.138.892 de crédits supprimés par la Chambre et notamment de 71.000 sur le ministère de la justice, de 1.762.000 sur les cultes, de 162.700 à l'instruction publique pour les facultés de théologie, etc. : comme la Chambre votant 3.020.976.377 de dépenses en regard de 3.004 millions de recettes seulement avait inscrit en recette 16.500.000 provenant de la liquidation de la caisse de dotation de l'armée, la commission du Sénat fut d'avis d'élever cette prévision à 21.151.400 : elle termina son rapport par des indications dont la netteté, qualité inappréciable dans un sujet où l'on s'était plu à accumuler tant de ténèbres, est trop grande pour qu'il n'y ait pas intérêt à les résumer rapidement. L'état financier du pays, dû non au gouvernement et aux chambres, mais à des faits généraux qui se constatent dans les pays voisins comme dans le nôtre, n'avait pas permis de porter au budget ordinaire toutes les dépenses qui seraient nécessaires dans le cours de l'exercice : il faudrait recourir à l'emprunt pour les subventions à la caisse des chemins vicinaux et à celle des lycées, collèges et écoles primaires, ainsi que pour le remboursement d'une partie des obligations à court terme échéant

(1) Des calculs que Jules Roche opposa aux instances de Paul Bert il résultait que par les lois de 1875 et 1881 54 0/0 des instituteurs avaient 1.200 francs et plus, 12 0/0 de 1.100 à 1.199, 14 0/0 de 1.000 à 1.099, 19 0/0 de 900 à 999.

en 1885 : cet emprunt, également fait au moyen d'obligations à court terme, augmenterait pendant quelques années la dette publique de 100 millions... Les dépenses considérables de l'expédition du Tonkin avaient été votées sans que des ressources correspondantes aient été assurées... Il faudrait lorsqu'elle serait terminée pourvoir au règlement d'une dépense qu'un budget ordinaire ne peut supporter.....

A la discussion, commencée le 20 février, Chesnelong fit de nouveau un tableau très alarmant de l'état des finances : on était submergé par le déficit, les réductions votées n'étaient pas sérieuses, il en fallait de réelles, de ces réductions qui suppriment vraiment des dépenses et ne se bornent pas à les reporter à des exercices suivants, et qui ne soient pas non plus uniquement inspirées par des passions de secte comme l'étaient celles qu'on avait pratiquées sur le budget des cultes. Tirard était obligé par situation de réfuter les critiques : on remarqua davantage les aveux de ce républicain incontestable qu'était Clamageran ; il convint des fautes commises : l'origine de nos embarras était d'après lui le compte de liquidation, nécessaire sans doute, mais qui avait été créé sous une forme défectueuse : mieux eût valu un budget extraordinaire, sur lequel le contrôle eut pu être plus sévère : on avait dépensé sans avoir présente à l'esprit cette salutaire terreur du contrôleur que les ordonnateurs des dépenses doivent toujours ressentir : la création de la caisse des écoles avait été une opération déplorable, ainsi d'ailleurs que le rachat des Charentes et de la Vendée, que la multiplication des fonctions, des traitements, des retraites. — Le Sénat, à l'unanimité de 222 voix, accepta toutes les conclusions de sa commission et rétablit donc les crédits que la Chambre avait supprimés, notamment sur les cultes. On se retrouva ainsi dans une situation analogue à celle de décembre 1876.

Dans un rapport du 7 mars à la Chambre Jules Roche revendiqua pour elle le fameux droit du dernier mot : le droit du Sénat était épuisé quand il avait provoqué une nouvelle délibération de la Chambre : s'il avait le droit d'augmenter des crédits dont la Chambre ne voulait pas, il aurait donc le droit de créer l'impôt à lui seul. Et il demanda à la Chambre de persister dans sa résolution, du moins pour 3.860.472 sur 3.926.493 : elle serait coupable si elle ne défendait point dans leur intégrité essentielle les droits qui étaient sa raison d'être et le patrimoine de la nation. Ribot représenta en vain la nécessité de chercher un accord, accord qui était la base même du régime parlementaire : le dernier mot n'était ni à la Chambre ni au Sénat, il était à tous deux : il fallait que tous deux eussent une somme de sagesse suffisante pour résoudre ces conflits par une transaction. Jules Ferry parla dans le même sens : il ne se reconnaissait pas le droit de promulguer le budget s'il n'était pas voté par les deux Cham-

bres : si par malheur l'accord entre elles ne s'établissait point, force serait de recourir à des douzièmes provisoires, quelque graves qu'en fussent d'ailleurs les inconvénients. — La discussion fut reprise et si la Chambre accorda cette fois, comme sa commission l'y engageait, les 71.000 des cours et tribunaux, elle refusa de nouveau les crédits pour les archevêques et évêques, les curés, le chapitre de Saint-Denis, les bourses des séminaires, même les séminaires protestants et israélites : elle ne céda, et encore à la majorité de 4 voix, 225 contre 221, que pour 1.100.000 sur 1.157.000 qui étaient demandés pour les chanoines. De retour au Sénat qu'allait-il se passer ? Dauphin, rapporteur, dit désirable et de bonne politique que chaque Chambre s'inclinât après une seconde délibération devant les volontés de l'autre quand il s'agissait de crédits appartenant uniquement au domaine financier et non essentiels à l'exécution d'une loi spéciale : en conséquence il conseilla au Sénat d'abandonner les crédits dont ne dépendait point l'exécution d'une loi en vigueur ; d'en abandonner d'autres aussi sur le caractère desquels il pouvait y avoir doute : de maintenir au contraire ceux du chapitre Saint-Denis, des bourses des séminaires et des facultés de théologie catholique, nécessaires pour l'exécution de décrets-lois de 1806, 1807 et 1808, et auxquels la commission avait été unanime à reconnaître ce caractère. Mais cette règle, il la posait plutôt comme un moyen de rendre plus rares dans l'avenir les chances de conflit que comme un principe devant lequel il fallût dès maintenant s'incliner : et dans l'intérêt de la bonne entente il conseillait au Sénat de sacrifier le chapitre de Saint-Denis et les bourses des séminaires, sauf toutefois un crédit de 156.500 pour permettre aux jeunes gens en cours d'études de les achever, disposition transitoire ordinaire en pareil cas : quant aux facultés de théologie, pour ne pas trop porter atteinte au décret organique de l'instruction publique de 1808 qui avait constitué dans l'enseignement supérieur 5 facultés dont 1 de théologie, il conseillait de supprimer celles de province et de maintenir celle de Paris. C'était en somme demander au Sénat de céder à peu près sur toute la ligne : comme le dit très justement le marquis de Langle Beaumanoir « ce qu'on paraît aujourd'hui demander à votre générosité demain si nous cédons on l'attribuera à votre faiblesse, et une nouvelle étape sera franchie sur le chemin de notre progressive abdication ». Et il raillait, si vraiment la Chambre était plus puissante que le Sénat, le grand nombre de députés qui avaient fait acte d'humilité parlementaire en changeant leur siège contre un fauteuil. — Le concours des deux Chambres est écrit dans la Constitution, disait Jules Simon fidèle à sa doctrine de 1876, et il est nécessaire pour faire une loi, parce qu'il arrive qu'en votant sur les détails d'un budget « au lieu d'avoir de-

vant soi l'aspect de la fortune publique et des intérêts du pays, on ne regarde que les bancs des ministres sur lesquels on veut faire le vide afin de pouvoir s'y asseoir » et il déclarait mieux aimer un Sénat supprimé qu'un Sénat diminué. Mais on redoutait un conflit, grave peut-être de conséquences si près d'élections générales qui s'annonçaient difficiles, et la majorité du Sénat fut docile aux conseils de Dauphin et de Jules Ferry, qui faisaient appel à son patriotisme et à son esprit de conciliation : elle rejeta même les rétablissements de crédits demandés par sa commission et se contenta de faire lire par Carnot, président de la commission des finances, une déclaration réservant tous ses droits. Le budget fut enfin voté le 21 mars, 3.022.385.166 en recettes, 3.022.385.377 en dépenses : les recettes réalisées, 3.056.635.830, devaient être inférieures aux dépenses, 3.203.296.726, et l'année 1885 grossit ainsi de 146 millions les découverts du Trésor.

Le budget extraordinaire de 1885. — Le budget extraordinaire, pour lequel Tirard avait demandé d'abord 208 millions puis 211.621.828, et que la commission avait réduit à 194.718.218, était d'autre part en discussion et, lui aussi, fortement attaqué : Henri Germain, qui venait dans une lettre à ses électeurs où il déclinait toute candidature sénatoriale, de condamner sévèrement toute la gestion financière, blâma vivement l'œuvre entreprise en fait de chemins de fer où l'on avait agi, selon lui, comme une commune qui transformerait tous ses chemins vicinaux en routes nationales : le budget extraordinaire qu'on disait réduit à 200 millions était encore, quoi qu'on dît, de 600 à 700 puisque les Compagnies dépensaient de 150 à 300 millions au moins, que 150 étaient absorbés par les expéditions militaires, 40 à 50 par les caisses des lycées, collèges et écoles, et des chemins vicinaux tant de caisses que l'on s'y perd : mais ce qu'on sait bien c'est qu'elles n'ont rien et qu'il faut verser dans toutes. — Raynal, Tirard, répondirent que le budget extraordinaire avait été fortement réduit, qu'il devait être conservé : Wilson, qu'il était nécessaire que le gouvernement restât armé contre le monopole des grandes Compagnies et que la fortune publique était aisément capable de supporter l'effort qui lui était demandé. Rousseau, rapporteur pour les travaux publics, apporta sur la question quelques précisions intéressantes : sur 6.620 millions à quoi il estimait le coût total du plan Freycinet, dont 4.491 pour les chemins de fer, 2.025 pour les travaux de navigation, il avait été dépensé par l'Etat environ 2.120 millions au 31 décembre 1884 : les conventions en faisaient passer 2.200 (1) au compte des Compagnies : sur les 2.300 restant à la charge de l'Etat il avait été pro-

(1) Plus exactement, comme on verra ci-après, 2.600.

posé d'ajourner 725, ou environ, de travaux de chemins de fer, 750 de travaux de navigation : distraction faite de ces 1.475 la charge du budget extraordinaire était réduite à 825, ou même à 750 en tenant compte des conventions avec les Chambres de commerce : ce n'était pas un chiffre qui dût effrayer le pays : répartie sur plusieurs années elle n'avait rien d'alarmant. Et le 3 mars fut votée, le 23 fut promulguée, la loi du budget extraordinaire de 1885, 194.718.218 de crédits, à savoir 105.965.603 pour les travaux publics, 87.892.000 pour la guerre, 4.760.615 pour la marine et les colonies. Les dépenses se sont élevées en réalité à 263.626.782.

Ce qui a contribué à donner à ce budget un aspect inquiétant c'est qu'il fut le premier à faire suivre l'indication des crédits accordés et des voies et moyens pour y pourvoir, à savoir émission d'obligations à court terme dont l'échéance ne pourrait dépasser 1890, des dispositions relatives aux travaux à exécuter en vertu des conventions, rétrospectivement pour l'année 1884, puis pour 1885. Les conventions avaient mis à la charge des Compagnies 2.600 millions (et non pas 2.200) de travaux qui devaient être payés : 1° par la créance de l'Etat du chef de la garantie d'intérêts : 2° pour 130 millions par des subventions particulières du Nord et de l'Orléans : 3° par la subvention kilométrique régulière des Compagnies de 25.000 fr. par kilomètre, qui en 1891 atteignait un total de 195 millions, soit en tout à cette date 875 millions. Le solde, 1.725 millions, devait être couvert par des avances des Compagnies remboursables par annuités. La loi de 1885 fut donc la première à fixer des sommes pour ce qu'on pourrait appeler le budget des conventions, sommes variables les différentes années : elle distingua 3 espèces de travaux : 1° ceux à exécuter par des avances des Compagnies ; 2° ceux à exécuter par le remboursement de la garantie d'intérêts et les fonds de concours qu'elles s'étaient engagées à verser ; 3° travaux complémentaires, à porter en vertu des conventions au compte de premier établissement : pour l'année 1884 elles se montaient respectivement à 69.600.000, 121.200.000 et 90 millions, répartis entre les différentes Compagnies : pour 1885 elles devaient être de 100.027.000, 88.373.000, 64.800.000. Il est certain que de tels chiffres grossissaient singulièrement, en apparence, les dépenses du budget extraordinaire : mais il importe de remarquer en premier lieu qu'étant la conséquence forcée des conventions ils n'avaient rien d'imprévu : en second lieu que cette loi, et toutes les lois suivantes sur le même sujet, fixaient des maxima sans se préoccuper d'imposer des minima, que les sommes effectivement dépensées ont toujours été assez inférieures aux sommes autorisées, que la différence a été parfois considérable et qu'en 1891, par exemple, elle se montait depuis 1884 à un total d'environ

300 millions ; 1.202.200.000 avaient été autorisés, 903.500.000 seulement (1) dépensés. De cette circonstance, qui n'a pas suffisamment attiré l'attention, il résulte que le chiffre de 160 millions auquel dans les années suivantes on a souvent évalué le montant des travaux remboursables par l'Etat aux Compagnies, et que Leroy-Beaulieu, par exemple, a plus d'une fois critiqué, dépassait quelque peu la vérité : et Baïhaut (2) a fait à cet égard quelques réflexions fort judicieuses : substituer des chiffres exacts à des chiffres approximatifs, c'est à la fois une question de sincérité et aussi de bonne politique : pourquoi paraître dépenser plus qu'on ne dépense, fournir ainsi une arme aux critiques d'opposition, et permettre de dire à ceux qui n'examinent

(1) A savoir :

	Maxima admis	Dépenses réelles
	—	—
1884	198.800.000	172.600.000
1885	188.400.000	161.900.000
1886	194.000.000	118.400.000
1887	182.000.000	124.300.000
1888	145.000.000	114.100.000
1889.	142.000.000	107.400.000
1890.	160.000.000	104.800.000
	1.202.200.000	903.500.000

Le rapport Cornudet du 8 novembre 1894 sur les garanties d'intérêts à propos du budget de 1895, et qui porte sur les années 1884-1893, confirme ces chiffres : travaux autorisés, 1.606.200.000 ; effectués, 1.207.261.000 ; en moyenne l'autorisation est de 160.260.000 par an, et la dépense réelle de 120.706.000. Un autre compte, indiquant 1.211.713.360 comme total des dépenses réellement effectuées pendant la même période, distingue ainsi les divers éléments d'actif :

Remboursement de la garantie d'intérêts	379.589.476
Subvention spéciale de diverses Compagnies.	98.088.078
Subvention générale des Compagnies	83.851.724
Subvention de départements, de communes, de particuliers	12.104.239
Avances remboursables par annuités.	637.699.823
Total. . .	1.211.713.360

(2) Rapport de 1891. — Cf. aussi le rapport de Cavaignac, 18 juillet 1891, qui établit que ces avances n'ont jamais dépassé effectivement le chiffre de 82 millions annuellement, et qui en fixe ainsi le total :

1884	59.600.000
1885	53.300.000
1886	42.400.000
1887	46.400.000
1888	65.900.000
1889	81.000.000
1890	82.000.000

et qui pour 1891 et 1892 déclare probable le chiffre de 85 millions.

pas de près les comptes que nous appliquons aux travaux résultant des conventions 160 millions, lorsque nous y consacrons à peine 105 ou 110 depuis 1888 ? — Il y a donc eu une certaine exagération dans les critiques adressées parfois à ce qu'on a appelé le budget des conventions : exagération dont l'extrême confusion des comptes était la première cause, et qui n'empêchait malheureusement pas la justesse des critiques faites à la persistance des budgets extraordinaires et à l'emprunt à jet continu qui en était la conséquence.

Budget de 1886. — Quelques jours à peine après le vote du budget de 1885 le ministère Ferry était emporté par le déchaînement d'opinion, peu justifié d'ailleurs, que produisit la nouvelle du prétendu désastre de Lang Son. Un ministère Brisson se forma le 6 avril et les finances y furent données d'abord à Clamageran qui ne fit qu'y passer, et dès le 16 fut remplacé par Sadi Carnot. Cependant c'était encore Tirard qui s'était occupé, dès le vote du budget de 1885, de la préparation de celui, très difficile, de 1886. Les moins-values persistaient dans le rendement des impôts : la ressource de la caisse de dotation de l'armée était bien décidément épuisée (1), la dette grossissait : 67 millions d'écart entre recettes et dépenses étaient à prévoir, tant par la diminution de celles-là que par l'accroissement de celles-ci. Contre tant de circonstances défavorables un seul boni, et bien petit, à espérer : l'intensité de la crise agricole et les cris de détresse des agriculteurs amenaient les Chambres à voter (février et mars 1885), malgré une vigoureuse opposition des libre-échangistes tels que Léon Say, Henri Germain, etc., une élévation des droits de douane faite uniquement dans un intérêt protectionniste, mais qui pouvait peut-être avoir quelques répercussions sur le rendement des impôts : le droit sur le blé était élevé à 3 francs par quintal, les droits sur les autres céréales et les bestiaux étaient aussi accrus. Toute base sérieuse manquait pour en apprécier l'importance possible : dans le projet de budget qu'il présenta le 23 mars Tirard parlait de 34 millions : mais rien n'était plus incertain. Forcé de chercher des expédients pour parvenir à une apparence d'équilibre, il imagina celui, fort regrettable, de distraire des dépenses les 60 millions que coûterait, selon toute probabilité, la garantie d'intérêts, sous prétexte que ce n'était pas une dépense, mais un prêt, portant intérêt au profit du Trésor jusqu'au jour du remboursement. L'impossibilité d'assurer autrement l'équilibre fit trouver bonnes ces raisons qui ne l'étaient guère, et c'est ainsi que Tirard put proposer pour 1886 3.030.660.651 de recettes, 3.030.612.308 de dépenses, et un budget

(1) Sauf un petit reliquat de caisse de 3.527.622.

extraordinaire de 169.808.200. Mais la chute du ministère et l'avènement de Clamageran, puis de Sadi Carnot, ne tardèrent pas à faire présenter un projet rectificatif de 3.018.783.445 en recette et de 3.016.457.621 en dépense avec une proposition fort intéressante, à savoir la liquidation des opérations faites au 31 décembre 1884 par les Caisses des chemins vicinaux et des lycées, collèges et écoles, et une émission d'obligations du Trésor à échéance de 1907 pour une somme de 319.744.072 (ultérieurement portée à 350.754.072) dont le produit devait servir aux subventions et avances dues encore par ces Caisses. A ce propos un rapport de Jules Roche du 16 juin établit leur situation : à celle des chemins vicinaux il avait été attribué par les différentes lois sur la matière 210.750.000 fr. de crédits ou subventions sur lesquels il avait été versé 191.891.066, et 520 millions d'avances, dont 355.611.400 avaient été versés : à celle des lycées, collèges et écoles 311.200.000 en subvention et 231.400.000 en avances, dont 164.719.100 avaient été versés. En tout les opérations réalisées sur les ressources fournies par la dette flottante pouvaient se résumer ainsi : autorisation de dépenses, 975.600.000 ; dépenses réalisées, 655.855.928 ; dépenses restant à effectuer, 319.744.072. Désormais (loi du 22 juillet 1885) il ne fut plus alloué à la caisse des écoles de subventions en capital, mais des annuités dont la loi de finances déterminait le montant, versées aux départements et communes pour le service des emprunts qu'ils contracteraient directement : système onéreux, départements et communes empruntant à des conditions plus dures que n'eût fait l'Etat lui-même, mais qui permettait de dissimuler davantage l'étendue du sacrifice consenti. Quant aux autorisations de dépense déjà accordées, 319.744.072, bientôt portées par des lois des 8 août 1885, 2 mai et 14 juillet 1888, 17 juillet 1889, à 350.754.072, elles durent être couvertes par les émissions d'obligations du Trésor à long terme (1) dont il vient d'être parlé. Dans son important rapport du 18 octobre 1892 sur le budget 1893 M. Poincaré a jugé défavorablement toutes ces opérations qui en somme substituaient une dette coûtant 4 0/0 à une autre qui n'en coûtait que 3, mais qui mettaient cependant un peu plus de clarté dans une matière jusque-là très confuse.

C'est par cette pénible liquidation (incomplète, car il faudra encore revenir sur cette question des caisses vicinale et scolaire) que commença la discussion du budget de 1886 et elle fut encore l'occasion de polémiques ardentes. Daynaud annonça pour 1886 400 millions

(1) Obligations de 500 francs 4 0/0, remboursables semestriellement par le sort au moyen d'annuités finissant le 16 décembre 1907. Le crédit y afférent, 9.437.000 passa en conséquence au budget du ministère des finances, et celui de l'instruction publique parut soulagé d'autant.

de déficit, montra la République ne vivant que d'emprunts, se préparant à en faire un nouveau de 320 millions, et prédit à la majorité qu'elle porterait le nom de majorité du déficit. Amagat étala devant la Chambre 388 millions de déficit des budgets ordinaires de 1879 à 1884, 3.035 millions de dépenses extraordinaires accumulées dans le même espace de temps, 2 milliards absorbés par les conventions, 300 par les chemins de fer de l'Etat. Jules Roche répliqua que dans ces gaspillages, si gaspillages il y avait, la droite avait aussi sa part de responsabilité car elle aussi avait poussé aux chemins de fer et aux canaux dans ses circonscriptions, et il imputa aux diverses monarchies qui s'étaient succédé au cours du XIXe siècle l'accroissement de la dette publique. De Soubeyran donna la note juste : on s'était cru des ressources inépuisables, on avait voulu mener de front les travaux publics, expéditions lointaines, dépenses énormes pour les maisons d'écoles : de là les embarras actuels : et il demanda renvoi de la proposition jusqu'au moment de la discussion générale du budget de 1886, où il serait plus facile de connaître les charges et les ressources. Sadi Carnot pria la Chambre de n'en rien faire, et la loi du 22 juillet 1885, très onéreuse, mettant fin toutefois au déplorable système d'engager des dépenses considérables sans y pourvoir immédiatement par l'application de ressources correspondantes, fut votée.

Cette question tranchée vint celle du budget de 1886 pour lequel la commission, par l'organe de Jules Roche, proposait 3.018.674.675 de recettes et 3.012.570.906 de dépenses. Le rapporteur demandait de nouveau suppression du crédit pour les chanoines qui avait déjà failli succomber 3 mois plus tôt : on y renonça sur représentation par Goblet, ministre de l'instruction publique, qui admettait cette suppression dans l'avenir, mais point dans le présent, au détriment de vieux prêtres ayant pour la plupart dépassé la soixantaine et dont 26 approchaient de leur 90e année. Généralement calme et pacifique fut d'ailleurs cette discussion qui se termina le 17 juillet presque à la veille de la période électorale. La suppression de l'impôt sur le papier (14 à 15 millions de produit) fut de nouveau demandée avec beau coup de force par Bovier-Lapierre qui offrait en remplacement une majoration de 10 0/0 sur le prix des tabacs de luxe. Si vive était la campagne menée, si acharnées les attaques contre cet impôt antiéconomique, nuisible à l'instruction publique, difficile à percevoir, favorable à la fabrication étrangère, etc., etc., que dans l'impossibilité de trouver un impôt de remplacement, mais dans la volonté déterminée de faire quelque chose pour donner une satisfaction aux ennemis de l'impôt du papier, on finit par se mettre d'accord sur cette cote mal taillée que l'impôt serait supprimé mais que cette

suppression n'aurait d'effet qu'à partir du 1er décembre 1886 : et cet expédient fut accepté même du Sénat, où cependant la répugnance était grande à faire ce gros trou dans un budget déjà si mal en point, et à se permettre cette grave incorrection financière d'engager l'avenir au delà des pouvoirs que l'on possédait. « Nous cédons toujours ! » put s'écrier une fois de plus, avec raison, M. de Gavardie.— Millaud, rapporteur au Sénat, apporta des renseignements optimistes sur la marche des crédits extraordinaires et supplémentaires depuis le début de la législature : en 1881, 182.399.022 : en 1882, 200.029.189 ; cette augmentation était regrettable : mais il s'empressait ensuite de signaler qu'en 1883, 1884, et 1885 les crédits supplémentaires pour parer aux insuffisances des crédits primitifs, et les crédits extraordinaires pour dépenses imprévues, s'élevaient en 1883 à 58.758.620, en 1884 à 30.275.961, en 1885, 1er semestre, à 5.530.179. Cette diminution progressive eût été un excellent symptôme si par malheur une omission grave n'en avait pas gravement diminué la portée : ses calculs n'embrassaient ni la Tunisie, ni le Tonkin, ni Madagascar, ni les caisses des écoles et lycées et des chemins vicinaux. Sadi Carnot disait vrai sans doute quand il soutenait que des dépenses absolument exceptionnelles comme celles de ces expéditions lointaines ne peuvent pas être assimilées à des crédits supplémentaires destinés à augmenter la dotation des chapitres du budget. Mais pour être exceptionnelles elles n'en sont pas moins lourdes et elles n'étaient pas tellement exceptionnelles qu'elles n'eussent tendance évidente à devenir ordinaires ; et en 1885, précisément, leur gravité politique allait se manifester clairement quand après 100 millions accordés à la guerre et 100 millions à la marine en avril, après 12.190.000 pour Madagascar le 7 août, vint le 2 novembre, on eut soin que ce ne fût qu'après les élections — une nouvelle demande de 75 millions pour le Tonkin et de 4.036.488 pour Madagascar (1) : la commission fut hostile ; un rapport de Pelletan conclut seulement à un faible crédit de provision uniquement pour l'entretien des troupes : 4 jours de débats acharnés (21 au 24 décembre) n'aboutirent au vote des crédits demandés qu'à la faible majorité de 4 voix, 274 contre 270 : sans Mgr Freppel qui fit passer l'honneur du drapeau avant ses griefs contre les gauches on était acculé à une honteuse retraite.

Après la navette ordinaire entre les deux assemblées le budget de

(1) Les crédits additionnels accordés en 1883 se montèrent à 132 millions, les annulations à 78 ; en 1884 à 180, les annulations à 90 ; en 1885, année particulièrement chargée à 388, et les annulations à 266 seulement ; au total pour ces trois années, 316 de dépenses supplémentaires (Boudenoot, rapport au Sénat sur le budget de 1900).

1886 fut promulgué le 8 août (les contributions directes en ayant été séparées, selon une habitude devenue dès lors générale pour faire l'objet d'une loi spéciale, à rendre avant la session des Conseils généraux) : il comportait 3.016.087.600 de recettes, 3.015.474.056 de dépenses : il était suivi du budget sur ressources extraordinaires, 163.598.200, couvert pour 10.680.000 par un reliquat sur l'emprunt de 350 millions de 1884 et pour le reste par une émission d'obligations à court terme (1), puis, comme toujours, du budget sur ressources spéciales 472.046.737, et des budgets annexes rattachés pour ordre au budget général, 77.919.191 ; puis à tout ce cortège ordinaire de budgets plus ou moins séparés du budget général s'ajoutait cette fois un nouveau figurant, celui des avances aux Compagnies de chemins de fer français pour garantie d'intérêts (2) (50 millions) et des avances aux Compagnies de chemins de fer algériens pour la même cause (13 millions). C'est à ce prix seulement qu'on avait réussi à donner au budget ordinaire une apparence d'équilibre : une apparence seulement, car il fut réglé (loi du 20 juillet 1895) à 2.940.291.980 de recettes et 3.064.428.308 de dépenses : pas plus heureux l'extraordinaire monta à 229.137.506 de dépenses.

Situation financière en 1885. — Le bilan de la situation financière à cette date importante qu'est l'an 1885 est certainement peu favorable. La progression des dépenses ordinaires, telles qu'elles ont été déterminées par les lois de règlement, est continuelle : après 2.732 millions en 1877, c'est 2.823 en 1880, 3.104 en 1883, 3.203 en 1885, et si pour le budget de 1886 se manifeste une légère exception à cette règle, l'expédient incorrect de mettre à part les garanties d'intérêts est la principale cause de cette anomalie. Les recettes, longtemps belles malgré les dégrèvements, fléchissent et donnent des signes visibles de lassitude. L'apparition en 1879 des dépenses extraordinaires a fait succéder l'ère des déficits, ou, en tout cas, celle des insuffisances,

(1) Cette émission se fit par décision ministérielle du 10 novembre 1885, dans des formes fort peu adroites et fort peu démocratiques, au prix de 100,50 par 4 francs de rente, par coupures de 10.000 francs. Le nombre des souscripteurs fut très peu élevé : 99 à Paris, 39 en province. De même pour une autre émission, close le 7 décembre, pour 1.969.100 francs : 23 souscripteurs à Paris, 53 en province : évidemment on voulait procéder dans l'ombre le plus possible, et laisser ignorer que l'on grossissait la dette.

(2) Recettes brutes des chemins de fer français : 1.110 millions en 1881 ; 1.091 en 1884 : c'est déjà un fléchissement inquiétant, mais c'est surtout dans les recettes nettes (550 millions d'une part, 487 de l'autre, que se manifeste la décadence). En 1884 la garantie demanda 40 millions ; en 1885, 72 ; en 1886, 82. Et elle n'avait été prévue au budget de 1885, dernière année où elle l'ait été jusqu'à 1892, que pour 29.250.000.

à celle des excédents. Malgré la conversion du 5 0/0 qui a procuré 34 millions d'économie, malgré la cessation des remboursements à la Banque de France, les budgets ne cessent de croître. Emprunts patents en émissions de rentes, parfois en inscriptions de rentes, ou emprunts plus ou moins dissimulés en obligations sexennaires, trentenaires, etc., se succèdent. Les engagements multiples dans lesquels on s'est laissé entraîner, les dettes que l'on contracte de toutes parts, ont beau causer au gouvernement des embarras déjà très pénibles, ils n'ont pas encore appris la prudence, ni corrigé la manie dépensière qui est le trait dominant de l'histoire financière de cette période : et un ministre, certainement d'accord sur le point avec la majorité du Parlement, déclare à la tribune « qu'il n'appartient pas à un grand pays de s'engourdir en quelque sorte dans des spéculations d'équilibre budgétaire (1)... Nous devons envisager les finances de l'Etat au point de vue élevé de l'économie générale, nous dire que nous ne gérons pas seulement les comptes du gouvernement, mais aussi le compte de la nation. » Théorie singulièrement dangereuse, et grave symptôme qu'elle puisse être énoncée sans que de vives protestations se produisent !

(1) Freycinet, 22 janvier 1884.

CHAPITRE III

CONTINUATION DES DIFFICULTÉS. — FIN DES BUDGETS EXTRAORDINAIRES

1886 : Effort pour l'assainissement des finances : programme de Sadi Carnot. — Le parti républicain sortit encore vainqueur des élections de 1885, mais avec peine, et au prix d'une étroite alliance avec les radicaux les plus avancés, qui allaient être les vrais bénéficiaires de cette politique. Au point de vue financier la conséquence, bientôt visible, de ce déplacement vers la gauche, fut l'importance croissante qu'allait prendre la question, à peine entamée jusque là, de l'impôt sur le revenu, et — d'une manière générale, à part quelques exceptions momentanées — une plus grande difficulté à modérer la tendance à la dépense et à remettre l'ordre dans les finances.

On put s'en apercevoir dès le ministère Freycinet qui succéda le 7 janvier 1886 au cabinet Brisson et où le portefeuille des finances resta à un homme désireux et capable de faire de la grande politique financière, Sadi Carnot. Il avait des ambitions plus hautes que de faire voter tous les ans un budget péniblement équilibré et escorté de quantité de dépenses extraordinaires, couvertes par des emprunts plus ou moins bien dissimulés. Il ne songeait à rien moins qu'à un assainissement complet de la situation financière, comportant un vaste emprunt de liquidation pour alléger la dette flottante, effacer les traces du désordre précédent, l'empêcher de renaître par des réformes appropriées, faire disparaître le budget extraordinaire et faire rentrer dans l'ordinaire la totalité des opérations de recette et de dépense.

Il attribuait avec raison la facilité avec laquelle on s'était laissé entraîner à quantité de dépenses exagérées à ce que dans le système existant la Trésorerie pouvait se procurer aisément des ressources considérables en reculant le moment où une charge nouvelle se ferait sentir, d'où une difficulté extrême à résister à des propositions qui semblaient sans conséquence, et une tendance fâcheuse à accroître la dette flottante jusqu'au jour où il devenait nécessaire de la consolider. Il entendait donc limiter à 100 millions le maximum du compte

courant des caisses d'épargne, qui avaient fourni 1.280 millions avant 1884 et 400 depuis cette date : à 50 le maximum du versement de la caisse d'épargne postale, au lieu des 100 millions prévus par la loi du 9 août 1881 : limiter aussi le compte courant de la caisse des retraites pour la vieillesse : faire déterminer chaque année par la loi de finances le maximum des Bons du Trésor à mettre en circulation : enfin supprimer le compte courant des receveurs généraux, une des principales parties de son système et une de celles qui devaient rencontrer le plus de résistance. Il considérait que leurs avances avaient pu être autrefois chose utile, mais qu'elles n'avaient plus de raison d'être depuis que l'Etat jouissait d'un crédit supérieur à celui de n'importe quel particulier, et en conséquence il entendait borner ces fonctionnaires au rôle de payeurs des dépenses publiques, de receveurs des impôts et revenus de toute nature, de surveillants des receveurs particuliers, et les rémunérer au moyen de traitements fixes : d'où ùne économie assez importante (1), mais utile surtout comme faisant disparaître une des sources où pouvaient s'alimenter des emprunts occultes. Il établissait de la façon suivante la situation du Trésor au point de vue de l'extinction si désirable de la dette flottante :

1° Obligations sexennaires échéant de 1886 à 1890	466.149.563
2° Obligations à émettre en 1886 d'après la loi de finances	152.828.200
3° Obligations à émettre pour terminer le 2e compte de liquidation de la guerre .	105.000.000
4° Remboursement de partie des cautionnements des trésoriers payeurs généraux :	12.000.000
5° de leurs avances.	100.000.000
6° du compte courant des caisses d'épargne. .	350.000.000
7° de celui de la caisse des retraites de la vieillesse.	50.000.000
8° Retrait des Bons du Trésor en circulation	230.000.000 (2)
Total.	1.465.977.763

(1) Il projetait d'avoir 87 trésoriers généraux, en cinq classes, de 25.000 à 50.000 francs, coûtant en tout 2.930.000, plus 3.784.600 pour frais de matériel et de personnel (au lieu de 4.188.600), 600.000 francs de commission pour le service des rentes sur l'Etat et le placement des valeurs du Trésor, 419.000 pour établissement d'un contrôleur et de contrôleurs adjoints, en tout 7.733.600 au lieu de 10.284.813 alloués ci-devant : et par voie de conséquence abaissement de leurs cautionnements de 28.216.000 à 16 millions.

(2) Chiffre qui se trouvait porté à 286.000.000 à la veille de l'émission de emprunt dont il va être question plus loin.

D'où la nécessité d'un grand emprunt de consolidation de 1.466 millions, que le ministre entendait émettre en 3 0/0, peu favorable qu'il était au 3 0/0 amortissable avec lequel il est plus facile de revenir à un budget extraordinaire, et d'autant plus que le 3 0/0 avait évidemment les faveurs de la Bourse, toujours médiocrement disposée pour l'amortissable. De fait la Bourse applaudit à ce projet et la presse financière se mit à parler volontiers du grand mouvement d'affaires qui avait suivi les gros emprunts pour la libération du territoire : on augurait un mouvement semblable de la vaste opération dont il allait s'agir.

Cet emprunt devait entraîner une charge annuelle d'environ 53.800.000 et il fallait compter en outre avec les moins-values d'impôts et avec des dépenses nouvelles : mais d'autre part le ministre pratiquait des réductions de crédits de 54.855.841 sur divers départements, notamment l'intérieur et la guerre, et surtout il envisageait une réforme considérable et fructueuse de l'impôt sur les boissons, dont le produit se montait à 400 millions ; il supprimait d'une part l'exercice des débitants, et le droit de détail dans les localités de moins de 10.000 habitants, mais d'autre part élevait les licences des débitants de 30 à 100 fr., créait une taxe générale de consommation en remplacement de la taxe existante de circulation et une taxe locale d'entrée dans les agglomérations d'au moins 4.000 habitants : surtout il élevait de 156,25 à 215 l'hectolitre le droit de consommation sur l'alcool, restant ainsi encore bien au-dessous de ce que le fisc demandait à l'alcool partout ailleurs (1). Mais le droit sur l'alcool devenant ainsi une des ressources principales du budget il importait essentiellement que la matière imposable fût saisie tout entière et que par conséquent le privilège des bouilleurs de cru fût réduit à ses véritables limites : sous le couvert de l'immunité dont ils jouissaient il leur arrivait de distiller sans déclaration non seulement les produits de leur récolte mais encore des quantités importantes de matières d'achat, si bien que dans les années de bonne récolte, disait le projet ministériel « la contrebande prenait des proportions que nous entendons souvent qualifier de scandaleuses ». Il ne s'agit pas, continuait-il, de les soumettre à l'exercice mais d'exiger d'eux déclaration de possession des appareils de fabrication, leur mise hors d'usage par le scellé ou le dépôt d'une des parties essentielles pendant la période de chômage, de calculer la quantité d'alcool produite à raison de la durée du travail, de la capacité des alambics et des matières mises en œuvre, et de percevoir le droit sous déduction

(1) En Angleterre le droit équivalait à 477 de nos francs, en Russie à 455 ; en Norvège à 251 ; aux Etats-Unis à 245.

des quantités vendues en vertu d'expéditions régulières et sauf défalcation de 25 litres d'alcool pur pour déchet et consommation de famille. « Espérons que le patriotisme de chacun saura accepter une disposition qui n'est que la consécration du principe de l'égalité devant la loi ! » Par ce système l'Etat abandonnait 49.300.000 fr. de recette, mais par le doublement des licences, la surtaxe de l'alcool, la restriction du privilège des bouilleurs de cru et quelques autres dispositions, on comptait sur une augmentation de 125.600.000 et par conséquent en dernière analyse sur un boni de 76.300.000, permettant d'équilibrer le budget de 1887. — Sadi Carnot se trouvait ainsi proposer, presque mot pour mot, ce que demandera en 1903 cet autre grand ministre que fut Rouvier.

Tel était ce programme, d'inspiration évidemment noble et élevée : il faisait disparaître des complications d'écritures favorables au désordre et au gaspillage, supprimait le budget extraordinaire, ne grossissait la dette consolidée que pour diminuer la dette flottante, la plus dangereuse : il était un progrès considérable et une louable rupture avec les procédés de laisser aller et de dissimulation. C'était bien, comme il sera dit à la Chambre le 5 février, le coup de cognée le plus vigoureux qu'on eût porté dans les abus du budget. Certes la guérison n'était pas complète : il aurait fallu, pour qu'elle le fût, que les garanties d'intérêts rentrassent dans les dépenses ordinaires, et on continuait à en faire un compte spécial, de 104 millions pour 1887, toujours sous le prétexte que le paiement de ces garanties ne constitue qu'un prêt s'amortissant de lui-même au moyen des reversements qu'opèrent les Compagnies. Mais en somme on était sur la bonne voie et les critiques les plus sévères pouvaient applaudir avec Leroy-Beaulieu à ce nettoyage, à cet échenillage du budget, en faisant des vœux pour que l'arriéré dont on voulait ainsi se débarrasser ne se reformât pas trop vite.

Emprunt de 1886. — Le danger était précisément qu'il fût trop au-dessus des visées de la commission du budget, d'ordinaire peu bienveillante pour les ministres et peu disposée à leur laisser faire de la grande politique ; puis les bouilleurs de cru, les débitants de boissons, et en général tous les gens qui ont des raisons pour ne pas être ennemis d'un certain coulage dans l'administration des deniers publics, manœuvraient contre le ministre et son projet : aussi écarta-t-elle une partie de ses propositions ; elle ajourna la conversion en rentes des obligations à court terme, le remboursement des trésoriers généraux, et réduisit l'emprunt à 900 millions, dont 400 pour éteindre les dettes aux caisses d'épargne et à celle des retraites pour la vieillesse furent délivrés directement à ces organismes, et

500 furent offerts au public : le ministre accepta cet arrangement sous réserve de reprendre ultérieurement l'intégralité de son programme, lors de la discussion du budget. Après une assez longue discussion sur le mode de cet emprunt, 3 0/0 perpétuel ou 3 0/0 amortissable, le perpétuel l'emporta, étant trop visible que l'important en pareille matière n'est pas de discuter, mais d'agir et que, comme le constatait ironiquement Raphaël-Georges Lévy (*Economiste français*, 13 février 1886), jamais on n'avait si peu amorti que depuis qu'il y avait de l'amortissable : l'Etat avait eu beau se lier d'une main, il s'était délié de l'autre, et avait jeté par-dessus bord les sages prescriptions de Thiers. La droite triomphait quelque peu de cet éclatant démenti donné à si bref délai à la déclaration ministérielle de janvier, qui avait annoncé un budget équilibré sans emprunt ni impôt nouveau, et à Rouvier qui avait affirmé que la situation permettait une liquidation sans difficulté et sans aggravation de la dette publique : sans compter que cette hâte à émettre un emprunt semblait indiquer que le Trésor était réduit à un état d'épuisement complet. Sur la demande personnelle de Freycinet, car quelques hésitations semblaient se manifester à la Chambre, et sur son assurance qu'une substitution de dettes perpétuelles à une dette temporaire ne méritait pas le nom d'emprunt, la Chambre vota l'emprunt le 8 avril, et, pour désarmer certaines oppositions, vota que la loi de finances ouvrirait désormais chaque année un crédit pour l'amortissement de la rente perpétuelle : mais Freycinet agit pour faire échouer cet article au Sénat, qui en effet le raya, et la loi (1er mai 1886) ne contint aucune disposition à cet égard.

La souscription fut ouverte le 10 mai, au cours assez peu brillant de 79,80 : elle obtint comme toujours en pareil cas un grand succès : pour 18.946.368 fr. de rentes offertes au public, il en fut souscrit pour 401.819.523 par 248.407 souscripteurs, dont 35.447 à Paris et 212.960 en province : au-dessus de 3 fr. de rente les souscriptions ne bénéficiaient plus du privilège de l'irréductibilité et elles furent servies dans la proportion de 4 fr. 5625 pour 100 fr. demandés. 181 millions de Bons du Trésor vinrent se fondre dans l'emprunt. Wilson dans son rapport du 16 octobre sur le budget de 1887 se félicitera que l'emprunt ait rendu au service de la trésorerie l'élasticité qui lui faisait défaut, permis de ramener le compte courant des caisses d'épargne à un chiffre normal qu'une prescription légale empêchera de dépasser à l'avenir, et assuré les ressources nécessaires aux dépenses extraordinaires autorisées par les diverses lois relatives à la reconstitution du matériel de guerre. C'était avouer que l'emprunt avait été avant tout un expédient, et que le problème du rétablissement de l'ordre dans les finances restait entier.

Budget de 1887. — Sans viser aussi haut, le seul équilibre du budget de 1887 présentait d'extrêmes difficultés, même en supposant adopté le plan de Sadi Carnot. 145 millions de dépenses nouvelles devaient être inscrits (90 pour les travaux publics, 30 pour l'occupation et l'administration du Tonkin et de Madagascar, 25 pour l'application de lois votées) : la baisse du rendement des impôts forçait de diminuer de 78 millions les prévisions de recettes : et si l'emprunt de 1.466 millions était adopté il grossirait de 53.800.000 les arrérages de la dette publique. Comme contre-partie il y avait les 100 millions d'amortissement et les 20 millions d'intérêt des obligations sexennaires qui disparaissaient, les 12 millions de remise des trésoriers généraux, les 76.300.000 attendus (espoir bien fragile) de la réforme de l'impôt des boissons, et diverses réductions de dépenses sur plusieurs ministères pour environ 55 millions. Mais l'équilibre n'était pas atteint et serait évidemment très difficile à atteindre : circonstance favorable pour les ennemis du ministre, qui étaient légion, et qui avaient toute prête une solution facile, le maintien de l'extraordinaire et le rejet à ce budget de toutes les dépenses ne pouvant pas entrer aisément dans l'ordinaire. La politique de la facilité a exercé toujours des séductions irrésistibles sur des assemblées élues et ici, par surcroît, elle pouvait s'appuyer (et elle n'y manqua point) sur cet argument séduisant que l'amortissement était et devait rester la base de notre politique financière, qu'on avait plus ou moins fidèlement respecté ce principe mais qu'on l'avait toujours proclamé, qu'il ne fallait point s'en départir même quand les circonstances rendaient difficile de l'appliquer à la rigueur ; Wilson, rapporteur de la commission du budget, est allé jusqu'à dire dans son rapport du 16 octobre 1886 que ce qui importait c'était d'amortir, fallût-il emprunter une somme égale à celle que l'on consacrait à l'amortissement. Dans ce même rapport il combattait vigoureusement la suppression du budget extraordinaire ; substituer les ressources de l'impôt à celles de l'emprunt pour les travaux en cours d'exécution serait en éloigner pour longtemps l'achèvement ; ce serait s'interdire toute dépense qui ne pourrait pas rentrer dans le cadre du budget ordinaire « chose qui paraît irréalisable à votre commission... Certes un budget extraordinaire peut être un danger, en excitant la tentation de s'en servir pour alléger l'ordinaire, mais votre commission pense qu'il est possible d'éviter les abus en apportant un sévère contrôle à l'établissement du budget extraordinaire, lequel d'ailleurs va depuis longtemps en diminuant ». — La commission n'était pas plus favorable à l'augmentation de l'impôt sur l'alcool, — qu'une voix très applaudie à l'extrême gauche appela un jour l'impôt sur la misère — et elle déclara que l'alcool était nécessaire à l'ouvrier,

spécialement dans les villes où le haut prix des boissons hygiéniques ne lui permet que de boire de l'alcool dilué ; d'après elle ce sur quoi il fallait compter pour combattre l'alcoolisme c'était sur la diffusion de l'enseignement primaire, sur la vulgarisation des notions d'épargne et sur le développement général du bien-être parmi la population ouvrière, plutôt que sur la surtaxe proposée. Ce surcroît d'impôt qui était nécessaire, c'était ailleurs qu'il fallait le chercher ; c'était dans un impôt sur les revenus au-dessus de 3.000 francs, possible à établir à partir du 1er juillet 1887, et seul moyen d'apporter dans nos recettes des modifications dans le sens démocratique. Et comme, en attendant qu'il pût être l'instrument de cette réforme fiscale, il serait sans doute insuffisant pour assurer l'équilibre du budget de 1887, la commission proposait une surtaxe sur les libéralités testamentaires qui permettrait de boucler le budget. 153.746.000 étaient nécessaires ; la commission les apportait par un bizarre mélange des projets du ministre et des siens, à savoir 40 millions par la suppression du privilège des bouilleurs de cru, près de 10 millions par une majoration des droits sur les céréales, 15 millions par des économies, 8.300.000 par la substitution d'un droit de circulation au droit de détail, 25.800.000 par un quadruplement des licences, 2 millions sur les raisins secs, 51.759.800 par l'impôt sur le revenu et de droit supplémentaire sur les libéralités testamentaires : en somme sur presque tous les points exactement le contraire des idées de Sadi Carnot. La lutte était ouverte entre le ministre et la commission, et dans cette lutte il était facile de prévoir que ce que Say avait jadis appelé les budgets de sincérité et de loyauté ne l'emporterait point sur ceux qui faisaient plus de part aux préoccupations électorales.

La discussion générale ouverte le 4 novembre commença par les attaques ordinaires des orateurs financiers de la droite, Daynaud, Amagat, d'Aillières, de Soubeyran, contre les finances républicaines ; ils demandèrent un budget de *réparation*, et soulignèrent la contradiction entre les assertions pompeuses prodiguées sur l'état prospère et excellent des finances de l'Etat et ce besoin urgent d'emprunt et de nouveaux impôts qui attestait au contraire une situation fort embarrassée. Raoul Duval, dans un discours qui fut remarqué, fut à la fois très sévère au point de vue financier (crise économique grave, moins-values, diminution des recettes des chemins de fer, etc.) et très conciliant au point de vue politique, car ce fut dans ce discours qu'il formula le programme d'une droite républicaine, d'une droite qui fût dans la République et non contre la République, et adjura ses amis politiques d'oser dire ce que tant d'eux pensaient à cet égard, sans s'inquiéter des critiques des salons. Ce fut à la séance du 10 novembre que l'on entra dans ce qui était la question urgente, le

choix à faire entre le budget du ministre et celui de la commission. Wilson développa le point de vue de celle-ci ; Sadi Carnot (15 novembre) tint tête fermement à ses adversaires, railla la prétention de la commission d'équilibrer un budget avec des formules, nia que ce fût avec des budgets d'attente, des budgets mal équilibrés, qu'il était possible de préparer utilement des réformes. « Vous agirez sagement, disait-il à la Chambre, en vous imposant par la suppression du budget extraordinaire un frein dans la voie des dépenses ! Si vous persévérez dans des émissions d'obligations vous allez tout droit à une liquidation plus difficile que la liquidation actuelle... Nous ne supprimons pas des dépenses, nous les inscrivons à leur place dans les dépenses alimentées par les ressources normales de l'Etat ». — « Peut-on, s'obstinait à répéter Wilson, renoncer à poursuivre l'œuvre des grands travaux publics qui a si largement contribué à l'affermissement de la République dans ce pays » ? — Sentant la Chambre hostile Sadi Carnot songea à donner sa démission ; mais sa retraite pouvait entraîner la chute du ministère ; dans la situation très troublée où étaient alors les choses, sur les instances de ses collègues, il céda, accepta de remanier son budget ou plutôt de laisser discuter celui de la commission : et cette discussion se poursuivit, dans des conditions lamentables, au jour le jour, au gré des fantaisies parlementaires, sans plan d'ensemble, devant un ministère affaibli et sans autorité et une Chambre mécontente.

Fernand Faure et les économies. — Un député nouvellement élu, réservé à une brillante carrière professorale et administrative, dont la mémoire est restée chère à tous ceux qui ont eu la bonne fortune de le connaître, a commencé dans cette discussion confuse à conquérir une notoriété, même une célébrité, de très bon aloi, car il la dut exclusivement à sa passion pour le bien public et à sa lutte persévérante contre les abus. Bien au courant du sans-gêne avec lequel les administrations gaspillent trop souvent les deniers publics Fernand Faure se fit pour ainsi dire une spécialité de le dénoncer en toute occasion, et comme les circonstances étaient alors favorables dans l'état d'énervement et d'irritation où étaient les esprits il lui arriva plus d'une fois de remporter des succès signalés, quoique malheureusement sans lendemain, dans sa campagne pour les économies. Il s'attacha tout spécialement à dénoncer les abus des administrations centrales, notamment dans le ministère des finances, celui qu'il connaissait le mieux ; il dépensait pour loger, chauffer et éclairer 777 employés 765.000 francs, tandis que la Caisse des dépôts et consignations pour 409 ne dépensait que 165.000. Il s'indignait de voir dans une démocratie un si grand nombre de traitements de

100.000, 200.000, 300.000, de voir surtout pulluler les sous-directeurs, sous-chefs, employés et indiquait plus de 800.000 francs d'économies de personnel à faire dans l'administration centrale des finances. Les trésoriers payeurs généraux et le receveur central de la Seine figuraient au budget de 1886 pour 3.325.000, on les diminua de 800.000 ; pour le personnel de l'administration des contributions directes, 3.770.000, le gouvernement demandait 41.000 de plus ; la Chambre vota 12.000 de moins. Plus heureuse la cour des comptes, sur laquelle Fernand Faure demandait 403.000 de diminution, sortit indemne de cet assaut. Mais sur les frais de justice criminelle, 6.500.000, pour qui le gouvernement demandait 7 millions, et la commission proposait 6.720.000, la Chambre ne vota que 6 millions. Le traitement du sous-secrétaire d'Etat aux finances fut maintenu, mais à une majorité si faible que Peytral, mécontent, donna sa démission. Très menacés aussi les autres sous-secrétaires d'Etat purent cependant être sauvés par M. de Freycinet ; mais ce fut sa dernière victoire. Quand on arriva à l'intérieur, 262 voix de droite ou d'extrême gauche rejetèrent le crédit de 1.435.000 demandé pour les sous-préfets ; en vain les opportunistes affirmaient-ils leur absolue nécessité dans l'intérêt de la République : c'était, répondait de Douville Maillefeu, outrager la république que de dire que son existence dépendait d'eux. Sur cette nouvelle preuve de défiance le ministère démissionna, et après une crise pénible se constitua le 11 décembre un ministère Goblet où Dauphin eut les finances, et où le général Boulanger, au comble de la popularité depuis la fameuse revue du 14 juillet 1886, conserva le ministère de la guerre. Il ne pouvait être question, à une date aussi avancée, de faire voter le budget à temps ; une loi du 14 décembre accorda deux douzièmes provisoires. La chose était facile et consacrée par un usage déjà long ; mais ici se présentait une difficulté nouvelle ; ces douzièmes devaient-ils être calculés sur les chiffres du budget de 1886 ou sur ceux déjà votés par la Chambre pour 1887 ? Pour les ministères non encore votés on prit pour base les chiffres de 1886 ; pour ceux votés les chiffres votés par la Chambre, sauf certaines réductions non réalisables dès les premiers mois ou non regardées comme définitives. Il paraît y avoir eu à cet égard un grand arbitraire ; si par exemple les trésoriers généraux et le receveur central de la Seine durent par cette loi recevoir 1/6 de leur traitement diminué, les fonctionnaires administratifs des départements — dont les sous-préfets — conservèrent même un peu plus que 1/6 des 5.028.380 qu'ils coûtaient à l'Etat en 1886. En général il n'apparaissait pas une volonté très ferme de donner suite à l'espèce de manie d'économie qui avait saisi la Chambre dans les dernières semaines.

Ministère Goblet. — Le nouveau ministère apporta lui aussi, son projet de budget pour 1887, qui était, à bien compter, le 5e (projet Sadi Carnot de mars 1886, projet rectificatif Wilson du 16 octobre, projets rectificatifs du ministre et de la commission les 4 et 19 novembre). Le projet Dauphin rompait entièrement avec le projet primitif : il rétablissait le budget extraordinaire, l'alimentait par une émission de 383 millions en obligations amortissables en 66 ans dont une bonne partie d'ailleurs pour couvrir les insuffisances de recettes et les moins-values des contributions, et demandait 38 à 40 millions à une surtaxe de 10 francs par quintal de sucre. C'était, sauf ce dernier point, le triomphe complet de la méthode facile de l'emprunt à lointaine échéance. Après les hautes visées réformatrices de Sadi Carnot la chute était rude. La commission du budget s'imagina peut-être l'atténuer en remplaçant les 383 millions par 167 millions dont 86 pour la guerre, 55 pour les travaux publics, 26 pour la marine, ce qui permit à Wilson de dire qu'il ne s'agissait pas d'un emprunt mais d'un moyen de trésorerie. La discussion des différents ministères se poursuivit avec quelque lassitude et fut marquée encore par quelques diminutions de crédits mais peu importantes ; c'est tout à fait en vain que Keller qui joua un grand rôle dans cette discussion développa tout un plan — bien chimérique d'ailleurs — de rétablissement de la situation financière par 500 millions d'économies, dont 20 sur les protectorats, 40 par la conversion de la dette, 30 par la répression de la fraude, 20 par des suppressions d'emplois inutiles, 20 sur les écoles (personnel), 50 sur les écoles (construction), 20 sur les ports, 20 sur les routes nationales, 200 sur les constructions de chemins de fer, 20 par la vente du réseau de l'Etat. La Chambre était loin d'avoir la main aussi rude quand il s'agissait d'économies ; elle votait par exemple 555 millions pour la guerre au lieu de 559, 188 pour la marine au lieu de 200, 39 pour l'agriculture au lieu de 41, 138 pour les postes et télégraphes au lieu de 139 (en attendant l'économie plus considérable qu'allait faire le ministère suivant en supprimant ce ministère spécial et en rattachant ses services à ceux des finances) : mais elle portait les travaux publics de 113 à 121 millions, et elle n'adoptait pas la proposition du gouvernement et de la commission du budget d'attribuer aux produits divers du budget la différence entre les intérêts payés aux caisses d'épargne par la Caisse des dépôts et consignations et les intérêts que celle-ci tirait du placement des fonds à elle confiés par ces caisses ; il s'agissait de 8.585.152 qui eussent été bien nécessaires au budget ; on les prit sur l'amortissement, le chapitre V, qui allait d'année en année en s'amincissant dans des proportions vraiment alarmantes ; 251 millions en 1884, 114 en 1885, 122 1/2 en 1886,

35 en 1887, en attendant bientôt 34 en 1888. Les fonds secrets, qui pouvaient présenter quelques difficultés, plusieurs membres de l'extrême gauche soupçonnant Goblet d'être assez disposé à la conciliation envers la droite républicaine, furent votés, à une assez faible majorité. L'impôt sur le revenu était de plus en plus à l'ordre du jour : 257 voix contre 228 invitèrent le gouvernement à présenter pour le prochain budget un projet en ce sens : impôt unique et progressif, spécifiait Georges Périn ; ces deux mots furent rayés.

Au Sénat, Loubet, rapporteur, regretta en termes émus la disparition progressive du chapitre V : son rapport conclut au rétablissement de plusieurs crédits supprimés ou diminués par la Chambre, notamment de celui de 1.435.000 pour les sous-préfets. A la discussion s'exprimèrent bien des critiques, malheureusement justifiées par le désordre et l'incohérence qui avaient présidé à la discussion de ce budget. Fresneau déplora l'excès des dépenses et surtout cette manie de distribuer recettes et dépenses dans un nombre toujours croissant de cachettes, dans lesquelles il devenait de plus en plus difficile à l'œil le plus exercé de saisir ce qui est dépensé par le pays, ce qu'il paye ; Blavier déclara la situation financière déplorable et au plus haut degré inquiétante ; Dauphin le nia, fit valoir les réductions effectuées, et annonça un projet de transformation de la contribution personnelle et mobilière en un impôt compensateur sur le revenu basé sur le loyer ; projet qui ne disait rien de bon à Léon Say, dont un important discours (22 février) fut consacré à l'éloge de notre système fiscal, qui n'était pas injuste, qui était très productif : c'était grâce à lui que le pays avait traversé à son honneur les crises les plus redoutables de son histoire ; si l'impôt était lourd ce n'était point parce qu'il était mal réparti, mais parce que les dépenses étaient trop élevées ; l'impôt de répartition ne devait pas être sacrifié à la légère ; il était une protection pour les petits contribuables, parce qu'il empêchait de commettre de trop grandes injustices, et la tentative faite en 1831 pour y substituer un impôt de quotité avait donné de déplorables résultats. — Lorsque le Sénat eut remis un peu d'ordre dans des dispositions prises un peu au hasard par la Chambre, rétabli par exemple à 20.000 fr. les directeurs généraux de l'intérieur réduits par la Chambre à 15.000, rétabli le crédit des sous-préfets, le budget revint à la Chambre, qui s'inclina (1), rétablit même à 1.435.000 au lieu de 1.400.000 ce dernier crédit, et

(1) Pas sur tous les points, toutefois : l'administration centrale des finances (personnel), resta à 3 millions au lieu de 3.701.050 votés par le Sénat : le matériel à 500.000 au lieu de 635.000 : les traitements des agents diplomatiques et consulaires, à 6.340.400 au lieu de 7.882.000, etc., etc. Les efforts de Fernand Faure n'ont donc pas été entièrement perdus.

l'accord se fit dans la journée du 26 février sur les chiffres suivants : 2.957.994.090 de recettes, 2.957.388.964 de dépenses pour l'ordinaire, et 171.409.400 pour l'extraordinaire, plus 165 pour la guerre. Après onze mois de discussions laborieuses les dépenses se trouvaient presque exactement ramenées à ce qu'elles étaient lors du projet primitif de Sadi Carnot, mais sans les quelques mesures fort utiles que ce dernier n'avait pu faire prévaloir. En réalité les recettes de 1887 se montèrent à 2.968.477.833 (loi de règlement du 14 avril 1896) les dépenses à 2.985.558.900, et celles de l'extraordinaire à 275.405.732. Le déficit allait donc toujours croissant.

Le vote du budget laissait pendante la question des fonctionnaires dont les traitements avaient été diminués par la Chambre, non rétablis intégralement par le Sénat, et fixés à leur chiffre nouveau sous les douzièmes provisoires. Les plaintes étaient extrêmement vives. Après hésitation Dauphin se décida à demander un crédit, pour éviter, disait-il, la désorganisation de son administration. On revit à ce propos toutes les contradictions, toutes les incohérences, dont la discussion du budget de 1887 avait déjà donné le triste spectacle. Ce crédit fut tour à tour repoussé, accepté, repoussé, diminué ; Yves Guyot fit à la Chambre un rapport nettement défavorable ; au fond c'était le ministre qui était en cause plus encore que les crédits, et Boulanger plus encore que le ministre ; sa personnalité encombrante explique les brusques contradictions d'une Chambre où les radicaux, déjà partagés entre boulangistes et anti-boulangistes, votaient, selon l'occurence, tantôt pour tantôt contre un gouvernement que chacun ne savait pas au juste si son intérêt était de garder ou de renverser. Fatigué, irrité, Goblet ne craignit pas, dans un discours très remarqué, de faire appel aux éléments modérés, dégagés de l'esprit de coterie et de secte, et exprima l'espoir de constituer avec eux une majorité de gauche à laquelle il ne lui déplairait pas de voir s'adjoindre un certain nombre de membres de la droite de bonne volonté. Le crédit fut enfin voté par 287 contre 205, et les fonctionnaires sortirent vainqueurs, comme d'habitude, de la campagne à certains égards décousue et fantaisiste, à d'autres digne d'approbation, qui avait été menée contre eux.

Il était temps et grand temps que cette question du budget de 1887 fût tranchée. Tandis que la Chambre et sa commission donnaient le pitoyable spectacle dont on vient de voir les principaux traits, et que le crédit public risquait d'en être atteint, au dehors se multipliaient les points noirs : dépêche alarmante du Daily News, attitude provocante de M. de Bismarck, dissolution du Parlement allemand pour avoir refusé le septennat militaire, triomphe enfin de ce projet auquel le chancelier allemand attachait une importance qui

devait donner à réfléchir. Les Bourses des 1er et 3 février, au moment le plus aigu de la crise, avaient été désastreuses ; le 3 0/0 encore coté 83,92 le 15 décembre tomba à 75,75, le 4 1/2 de 110 à 105, tandis que de leur côté les fonds allemands et prussiens tombaient de quatre points, le 4 0/0 autrichien de 91 à 75, le 5 0/0 italien de 102 à 89,75, signe que l'année 1887 serait gravement troublée et qu'elle ne le serait pas seulement à l'intérieur.

Budget de 1888. — Pour le budget de 1888 dont il déposa le projet le 22 mars Dauphin, renonçant entièrement à de fâcheuses habitudes d'optimisme, déclarait nécessaire de laisser de côté la vieille et décevante formule ni emprunts ni impôts nouveaux ; il annonçait un impôt nouveau, une contribution mobilière réformée et établie sur la base des revenus (1), plus une surtaxe sur les céréales (2), une augmentation sur les sucres (3), une autre sur l'alcool (4), entraînant à sa suite une limitation du privilège des bouilleurs de cru ; toutes choses qui étaient loin de couvrir les 3.253 millions (5) de dépenses, en comptant les dépenses extraordinaires, auxquels il évaluait la charge à supporter en 1888. Il ajoutait à tout cela un système fort compliqué d'amortissement par annuités des trois sortes de dettes qui grevaient le budget.

L'opinion publique fit à ces différents projets un accueil peu enthousiaste, notamment à celui d'impôt sur le revenu basé sur le loyer, base utile assurément mais contestable puisque les charges de famille ou les nécessités d'une profession commandent souvent le loyer au moins autant que le montant du revenu le détermine. On distinguait dix classes de communes avec des tarifs variant selon la population, et de telle sorte par exemple qu'à Paris un appartement de 12.000 francs supposât 120.000 de revenu et entraînât, au taux de 1 0/0, 1.200 francs de contribution mobilière. Parmi les avantages de ce système Dauphin recommandait ce qui était préci-

(1) Dont il espérait 29 millions (28.856.716).

(2) La loi du 29 mars 1887 venait d'élever de 3 à 5 francs par quintal le droit d'entrée sur les blés, avec faculté pour le gouvernement de le supprimer en tout ou en partie, si le prix du pain s'élevant à un taux menaçant pour l'alimentation publique ; Dauphin en espérait 14 millions. De plus une autre loi (5 avril 1887) éleva les droits d'entrée sur les bestiaux, 38 francs par tête de bœuf ; vaches 20 francs, veaux 8 francs, béliers 5 francs ; 12 francs par quintal de viande morte.

(3) Produit évalué, 22 millions.

(4) Une surtaxe de 5 0/0 par hectolitre d'alcool : produit évalué 71 millions.

(5) Aux 2.957 millions de recettes prévus pour 1887 il était ainsi ajouté un supplément de 136 millions, soit en tout 3.093 millions, tandis que les dépenses ordinaires et extraordinaires, grossies de 139 millions à la guerre, 31 à la marine, 13 aux chemins vicinaux, 49.641.000 aux travaux publics, s'élevaient à 3.253 millions. Au vrai, l'insuffisance se chiffrait par 182 millions.

sément un de ses plus graves inconvénients, l'élasticité ; la base une fois fixée rien n'empêchait d'augmenter le tarif ; cette contribution offrait donc une extensibilité dont les contributions existantes, misérables impôts de répartition, étaient privés. La comparaison du système projeté avec le système existant donnait les résultats suivants : à Paris un loyer de 7.000 francs supposerait 42.000 francs de revenu, soit, à 1 0/0, 420 francs au lieu de 322,85 actuellement de contribution mobilière ; plus, dans les deux cas, 322,85 au département et à la commune ; 742,85 en tout, au lieu de 645,70 dans le système existant. Ce qui était effrayant dans ce projet c'étaient les continuels changements de taux auxquels il fallait s'attendre s'il était adopté. Combien Léon Say avait-il raison de dire dans le discours mentionné tout à l'heure que les impôts de répartition sont à cet égard une précieuse garantie pour les contribuables !

Malgré tous ces impôts 182 millions restaient à trouver pour élever les recettes à la hauteur des dépenses totales : Dauphin les demandait à un emprunt de forme singulière, à des obligations amortissables en 40 ans, mais de sorte qu'en consacrant chaque année 7, 62 0/0 à l'intérêt et à l'amortissement au lieu de 4,52, taux normal, il se trouvait que par le jeu des intérêts composés les 182 millions se retrouveraient intacts et disponibles en 1908, et ainsi de suite tous les 20 ans, chose fort appréciable pour une dépense qui comme celle de la guerre ne doit jamais être considérée comme terminée, l'expérience démontrant qu'avec les incessants progrès de l'armement le matériel le meilleur devient caduc au bout de 20 ans et doit être renouvelé. C'était trop beau : on goûta peu en général cette espèce de tour de passe-passe : l'opinion réclamait des économies et on la gratifiait d'une énorme annuité à payer.

La commission du budget, élue le 2 avril au scrutin de liste et qui eut Rouvier pour président, fit donc mauvais accueil aux propositions ministérielles : elle affecta surtout beaucoup de mécontentement que le ministre eût dit — non sans vérité malheureusement — que ce n'était pas avec des économies qu'on pouvait équilibrer un budget : elle en réclama à outrance, les radicaux surtout, aussi ardents à en réclamer que peu disposés à en faire, surtout sur les 2 départements les plus dépensiers, les travaux publics et l'instruction publique. Pour couper court à toutes les résistances intéressées, Yves Guyot voulait un chiffre global d'économies, 1 ou 2 0/0 du total du budget à répartir entre les divers départements par les soins du ministère lui-même : Fernand Faure revenait à la charge contre l'énormité des dépenses de l'administration centrale des finances ; Ribot critiquait l'excès des dépenses faites hors budget par les compagnies de chemins de fer, les chambres de commerce,

les communes, etc., et montrait la sévérité avec laquelle nos pratiques financières étaient jugées à l'étranger, notamment en Amérique. Quand, à la rentrée de Pâques, le ministère apporta à la Chambre à peine 12 millions d'économies sur la guerre, les finances, les protectorats, les travaux publics — moins que les 12.714.500 de moins-values que le seul mois d'avril venait d'accuser sur les prévisions budgétaires — la déception et l'irritation furent grandes ; on en exigea davantage, ce qui n'empêchait pas la Chambre de voter en même temps une proposition Martin Nadaud (1) proclamant le droit au travail pour tout citoyen valide, le droit à l'assistance pour tout citoyen malade ou infirme. Goblet se dit prêt à examiner et à discuter toutes les économies à lui indiquées soit par la commission du budget, soit par les rapporteurs spéciaux des divers ministères : mais la commission entendait que ce fût le ministère qui prît l'initiative et qui endossât toutes les responsabilités. Après un important rapport, de Pelletan au nom de cette commission très agressif « contre ces budgets qui depuis quelques années atteignent un chiffre inconnu jusque là dans le monde, ces emprunts qui chaque année ajoutent au fardeau de l'avenir, cette végétation spontanée qui travaille sans cesse à accroître les dépenses tant qu'on n'y portera pas une main résolue, ces administrations qui mettent une sorte d'amour-propre à coûter très cher et mesurent leur importance à l'argent qui s'évapore entre leurs mains, ces raisons secrètes qui interdisent à la France d'être gouvernée au même prix que les autres pays », etc., la commission déclara que les économies proposées étaient insuffisantes, invita le gouvernement à en apporter d'autres, et sur une réponse assez sèche de Goblet la Chambre repoussa un ordre du jour de confiance et mit le ministère en minorité. Au fond les économies n'étaient que le prétexte : la véritable cause de cette révolution ministérielle était le désir des opportunistes et aussi d'une trés grande partie des radicaux de se débarrasser de l'encombrante personnalité du général Boulanger et d'avoir un ministère dont Boulanger ne fût pas : il devenait trop évidemment un danger intérieur et extérieur. Après quelques essais infructueux se constitua le 30 mai un ministère où Rouvier eut à la fois les finances et la présidence du conseil, et sous lequel un effort nouveau allait être fait avec plus de méthode et plus de chances de succès pour assainir nos finances.

Ministère Rouvier. — Rouvier n'était pas sans avoir sa part de responsabilité dans les fautes antérieures qui avaient compromis la

(1) Le même Martin Nadaud disait dans la discussion du budget de 1887 que le budget des travaux publics était celui des pauvres et qu'il n'y avait aucune économie à faire sur ce budget.

situation : mais pendant son ministère il allait chercher courageusement à les réparer. Ordre, économie, guerre aux abus, tel fut son programme, et tels furent ses actes. Sa déclaration ministérielle le 31 mai fut faite sur un ton net et décidé qui tranche avec le style ordinaire de ces sortes de morceaux : sérieuses économies, simplification des services administratifs, répression énergique de la fraude, renforcement de l'autorité des agents de perception, réduction des dépenses de 1888 à un chiffre inférieur, s'il se pouvait, à celles de 1887, en tout cas jamais supérieur, appel énergique à tous les républicains, et (était-il ajouté pour la droite) à tous les patriotes pour concourir à cette œuvre de travail dans l'apaisement, voilà ce qu'il promettait et ce qu'il demandait au pays. Un ordre du jour de confiance fut voté à une grosse majorité, à la grande colère des radicaux qui représentèrent le ministère comme prisonnier de la droite et réclamèrent à grands cris la présentation de projets de loi que la droite fût obligée de combattre. Toute cette agitation n'aboutit qu'au rejet d'une motion d'extrême gauche voulant imposer au ministère l'engagement de ne s'appuyer à aucun degré sur les monarchistes. Disposant ainsi d'une force plus grande que depuis longtemps n'en avait eu aucun ministère, Rouvier put se mettre à l'œuvre ; il donna des instructions pour la répression de la fraude, si développée dans les contributions indirectes, et notamment dans les boissons, pour des raisons politiques que Say avait jadis signalées et dénoncées et qui existaient toujours (1) : il projeta réduction des conseils de préfecture de 87 à 22 : il proposa pour 1888 un budget où les dépenses tombaient à 3.001.758.098 d'ordinaire par 69 millions de réductions, réductions dont le journal radical la *Justice* affectait de rire, les disant insuffisantes, ridicules, tandis qu'eux sauraient bien faire la réforme capitale, la réforme administrative, que la République attend et que la Chambre a acclamée ; 60 millions aussi de réduction sur l'extraordinaire, tombant ainsi de 182.295.000 à 122.295.000 : il renonça aux taxes impopulaires de Dauphin sur les loyers et sur l'alcool, dont maintenant les radicaux réclamaient la surtaxation, même le monopole au profit de l'Etat, pour faire pièce au ministère qui déjoua la manœuvre en instituant une commission consultative sur l'alcool, qui allait susciter le remarquable rapport de Léon Say sur cette question si discutée.

La seule création fiscale de ce ministère fut une nouvelle loi sur les sucres dont la nécessité était évidente vu les conséquences déplo-

---

(1) Et même plus que jamais. « L'impunité que les fraudeurs avaient rencontrée jusqu'à présent, les protecteurs qui les couvraient, leur inspiraient une assurance qui devenait un danger public » (*Siècle* du 13 juillet 1887).

rables pour le Trésor qu'avait eues l'imprudente loi de 1884 ; elle avait fait tomber le rendement de 160 millions en 1884 et 157 en 1885 à 125.617.000 en 1886 ; les résultats du 1er semestre 1887 étaient encore plus alarmants, et on s'attendait à le voir tomber à 108 en 1887. Une loi du 27 mai avait établi jusqu'à la fin de 1887 une taxe complémentaire de 10 fr. par 100 kilos sur les sucres de toute espèce et de toute origine. Il fallait des mesures plus énergiques et plus durables : la loi du 4 juillet 1887, préparée d'ailleurs et discutée dès le ministère précédent, releva de façon sensible le rendement légal par 100 kilos de betteraves mises en œuvre dans les sucreries alors que par la loi de 1884 il avait été si affaibli que les quantités de sucre raffiné, totalement exemptes de droit, s'étaient élevées de 29 millions de kilos dans la campagne 1884-1885, à 76 pour 1885-1886, 135 pour 1886-1887.

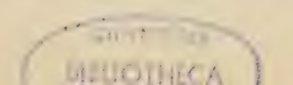
Un nouvel exposé du ministre le 5 juillet accrut encore l'impression favorable : Rouvier n'hésitait pas à reconnaître que la situation économique s'était affaiblie, que bénéfices, profits, salaires, avaient diminué, qu'en conséquence les plus-values budgétaires s'étaient arrêtées, et que le premier devoir du gouvernement pour remédier à ces causes de malaise était de « maîtriser l'emportement des dépenses publiques. » Les actes suivirent les paroles : un hasard heureux ayant permis de découvrir que la guerre et la marine n'auraient ni le temps ni le moyen d'épuiser tous les crédits qui leur avaient été attribués dans le budget extraordinaire, une nouvelle diminution les abaissa à 84 pour la guerre et 16 pour la marine, et l'extraordinaire tomba à 100 millions. On osa faire quelques relèvements de frais d'études dans les lycées. Dans un banquet du commerce parisien à l'Hôtel Continental, le 18 août, Rouvier déclara que la suppression des octrois était chose autrement importante et féconde que la séparation de l'Eglise et de l'Etat, et que la tâche essentielle du gouvernement n'était pas de partir en guerre contre une partie du pays, mais d'ouvrir la République à toutes les bonnes volontés, à ramener les dissidents par l'attraction qu'exercent toujours la modération, la justice, le respect de la liberté. Et il se préparait à une grande opération financière qui, si elle avait pleinement réussi — et elle aurait sans doute réussi sans un hasard malheureux auquel le ministère était complètement étranger — aurait apporté à la situation financière une amélioration certaine.

La conversion de 1887. — Depuis longtemps des critiques, malheureusement trop fondées, signalaient la maladresse avec laquelle l'Etat, pour quantité d'engagements divers disséminés un peu partout, supportait des intérêts bien supérieurs à ce qu'il aurait dû

payer étant donné le taux du crédit public. De ce nombre étaient notamment les rentes 4 1/2 anciennes, celles de 1852 qui avaient survécu à la conversion de 1862, qui se montaient à 37.186.901 et que ne couvrait aucune clause de non convertibilité, et les rentes 4 0/0, beaucoup moins considérables, 446.096. Le 25 octobre Rouvier présenta un projet de conversion de ces deux espèces de rentes, sans avoir malheureusement résisté à la tentation de tirer de cette opération, qui ne réussit jamais tout à fait que quand elle est aussi simple que possible, sans addition d'aucune clause pouvant prêter à controverse, une soulte qu'il espérait de 155 à 160 millions et dont il se servirait pour couvrir le budget extraordinaire (notamment pour doter toute l'armée du fusil Lebel) en 1888 et 1889 et le supprimer ensuite. Il avait donc résolu de donner aux porteurs de 4 1/2 ancien et de 4 0/0 le choix entre 3 partis : ou remboursement pur et simple à raison de 100 fr. par 4 fr. de rente 4 0/0 ou 4 fr. 50 de rente 4 1/2 : ou conversion en rente 3 0/0 à raison de 0 fr. 833 de rente 3 0/0 pour 1 fr. de rente 4 1/2, ou de 0 fr. 937 de 3 0/0 pour 1 fr. de rente 4 0/0 : ou conservation en 3 0/0 du montant de leurs rentes actuelles en payant pour ce supplément de rente destiné à leur conserver leurs arrérages une somme de 80 fr. 10 par 3 francs de rente nouvelle. L'opposition fut assez vive et elle provint parfois, chose significative, de députés qui avaient eux-mêmes, précédemment, proposé la conversion, comme Allain Targé : il la voulait, mais la voulait autrement, claire, simple, réduite à ce qu'une conversion doit toujours être, une simple réduction de la dette, et Rouvier de son côté défendait son plan par la nécessité d'en finir avec le budget extraordinaire. La Chambre vota le projet (3 novembre) puis le Sénat (5 novembre), non sans que Blavier et Buffet n'aient protesté vigoureusement contre le nom de conversion donné à une opération qui était, en réalité, un emprunt. Comme le 3 0/0 cotait environ 82, du 3 0/0 offert à 80,50 comportait un avantage suffisant pour décider la plupart des porteurs à payer la soulte en question. Mais Rouvier n'avait pas prévu l'affaire Caffarel, Limouzin, Wilson, l'énorme scandale qui en rejaillit jusque sur le président de la République, la crise présidentielle en perspective, l'émotion générale, et la débâcle boursière qui en fut, comme d'ordinaire en pareil cas la conséquence. Le 10 novembre le 3 0/0 tomba à 80 fr. 50 : sa chute s'arrêta là, mais la gravité de la situation politique empêcha naturellement les porteurs de souscrire au nouveau fonds en aussi grand nombre qu'on l'avait souhaité. Aussi les demandes de remboursement furent-elles infiniment plus nombreuses qu'on ne l'avait vu en 1883 et qu'on ne devait le voir dans les deux autres grandes conversions de la 3e République, en

1894 et en 1902 : elles s'élevèrent en tout à 3.604.029 fr. de rente, 80.638.086 fr. en capital. La conversion n'absorba que 28.832.095 fr. de rente sur les 37.632.997 qui existaient ; quant à la souscription nouvelle elle n'atteignit que 1.792.886 fr., environ 50 millions en capital : on était bien loin des 155 à 160 millions espérés, et on avait été tout prêt d'un échec : bien en prit à Rouvier de s'être fait autoriser à passer avec la Banque toutes conventions destinées à faciliter les opérations prévues par la loi. Il restait sur les 37.632.997 fr. de rente à convertir environ 7 millions et demi à placer : 6 millions furent versés à la Caisse des dépôts et consignations, et négociés, au cours de l'année 1888, à des cours qui varièrent de 82,46 à 84,24, et il en fut de même de 1.458.015 fr. de rente, négociés directement par le Trésor à la Bourse. Demi-échec qui fit d'ailleurs assez peu d'impression au milieu des événements graves qui se succédaient tous les jours, la chute honteuse de Grévy, l'agitation quasi révolutionnaire que déchaînait à Paris la possibilité de l'élection de Jules Ferry à la présidence de la République, enfin sa retraite forcée devant Carnot, élu le 3 décembre. Cette solution pacifique ne laissait pas moins les esprits dans un état d'extrême surexcitation qui explique la haute fortune politique qui allait alors, pendant quelque temps, paraître réservée au général Boulanger. Emporté par les événements, le ministère Rouvier faisait place le 12 décembre à un ministère Tirard « modeste et effacé », où Tirard lui-même joignit les finances à la présidence du Conseil et dont Boulanger continua à ne point faire partie. Le 18 décembre furent votés 3 douzièmes provisoires : 824.775.757 au titre de budget ordinaire, 46.102.408 pour l'extraordinaire : 1.006.233.783 en tout, en comptant les budgets sur ressources spéciales et les budgets annexes.

Ministère Tirard. — Le 28 novembre 1887 avait été lu le rapport de Yves Guyot au nom de la commission du budget de 1888 sur ce budget. Donnant l'exemple d'introduire dans nos lois de finance cette progressivité dont un jour il dénoncerait lui-même les injustices et les dangers, il demandait aux droits de succession, augmentés surtout en ligne collatérale et rendus progressifs, débarrassés, il est vrai, de cette grave injustice qu'était la non déduction du passif pour la perception des droits, 62 millions de plus : d'autre part, il introduisait dans la législation fiscale des boissons des changements considérables, immunité des boissons hygiéniques, élévation des licences des débitants, taxés en outre au 10e de la valeur locative de leur établissement, élévation à 180 fr. du droit de consommation sur l'alcool avec suppression du privilège des bouilleurs de cru. Toutes compensations faites ces modifications au régime des boissons devaient en-



traîner pour le Trésor 32 millions de perte (1), compensés et au delà par les 60 millions attendus des successions. Ce projet, qui comportait en outre une diminution de 15 millions sur le budget des cultes comme acheminement à une suppression complète, fut chaudement applaudi par l'extrême-gauche : la *Lanterne* se réjouit (5 janvier 1888) de la piteuse mine qu'allait faire l'état-major des indirectes qui s'était flatté de tenir en échec le Parlement.

Tout différent fut le programme qu'apporta Tirard le 12 janvier : il supprimait aussi le privilège des bouilleurs de cru, le droit de détail, l'exercice chez les débitants, mais instituait un droit unique de consommation de 4 fr. sur les vins, de 1 fr. 50 sur le cidre, de 160 sur l'alcool plus 10 fr. de droit d'entrée dans les localités de moins de 10.000 habitants, de 20 dans les autres, de 25 à Paris, élevait les licences des débitants, créait sur les fruits secs un droit calculé pour produire 2 millions, portait à 60 fr. le droit sur les sucres, et repoussait les modifications proposées aux droits de succession, dans l'intention très évidente de ne pas laisser la progressivité s'introduire dans notre système fiscal. Il laissait intact le budget des cultes, repoussait plusieurs économies proposées par la commission et n'en laissait subsister que pour 6.735.000. Il proposait sur ces bases un budget de 2.996.958.654 de recettes et 2.996.721.123 de dépenses.

La commission du budget écarta le projet Tirard, adhéra chaleureusement au projet Guyot, notamment à l'augmentation des droits de succession dont elle attendait 262.431.383, réduits par déduction de 1 /5 pour le passif à 209.945.187 et elle aboutissait ainsi à un budget de 2.986 millions en recettes et de 2.985 en dépenses.

Budget de 1888. — C'est entre ces deux projets que la Chambre eut à choisir lorsqu'elle entama le 26 janvier la discussion du budget, sans compter le projet Peytral de voter simplement 3 autres douzièmes provisoires et de fixer désormais au 1er juillet le point de départ de l'année financière, à l'exemple de bien des pays possédant le régime parlementaire : ce projet eut l'adhésion de Mgr Freppel qui dans un spirituel discours rappela la prodigieuse fécondité de l'année 1887 qui avait vu 3 ministères, 2 présidents de la République, 4 projets de budget, augura que l'année 1888 pourrait bien marcher sur les traces de la précédente, et proposa pour conjurer cette fécondité désastreuse de voter tout simplement 9 douzièmes provisoires

(1) 370.174.000 au lieu de 402.018.800. Mais les successions étaient estimées devoir se monter à 262.431.283, dont il fallait défalquer 1 /5e, auquel on estimait, sans d'ailleurs avoir pour cela aucune donnée sérieuse, devoir se monter le passif. Et la commission aboutissait à un budget de 2.989.086.454 en recette, 2.985.320.573 en dépense.

et de discuter non le budget de 1888 mais celui de 1889. Mais on craignait l'effet moral et Tirard fit rejeter le projet Peytral et le projet Freppel ; et il fallut, sans plus attendre, s'occuper du budget de 1888. Après une discussion générale où Ribot affirma que depuis 1882 tous nos budgets étaient en déficit et où Frédéric Passy dit avec infiniment de raison que la première et la véritable réforme à faire était celle de nos mœurs et coutumes politiques, celle des différents ministères se poursuivit dans une extrême confusion et dans un grand esprit d'acrimonie et de malveillance pour le ministère, rendu responsable des progrès inquiétants du boulangisme.

Un crédit de 20 millions pour le Tonkin fut rejeté par 256 voix contre 256. Tirard déclara ne pouvoir accepter ce vote que parce qu'il signifiait sans doute que la Chambre voulait une économie, et pour la mettre à même d'exprimer cette volonté il demanda un crédit de 19.800.000, qui lui fut accordé à la majorité infime de 264 contre 256. Toutes les occasions étaient bonnes pour lui infliger quelques désagréments, pour rogner des crédits déclarés par lui indispensables, etc. Pour les fonds secrets, thème ordinaire des violentes attaques des radicaux qui voulaient y voir le budget de la corruption, au lieu des 2 millions accoutumés la commission ne voulut donner que 800.000 en supprimant le nom impopulaire de fonds secrets, en divisant ces 800.000 en deux chapitres distincts afin de rendre impossibles les subventions à la presse, l'un pour la direction de la sûreté générale, l'autre pour la préfecture de police. Sarrien, ministre de l'intérieur, accepta réduction à 1.600.000 pourvu que ce fût en un seul chapitre, et attribué aux agents secrets de la sûreté générale. Tirard posa la question de confiance et donna libre cours à toutes les amertumes dont son âme était remplie : « Croyez-vous, dit-il, qu'un gouvernement dont chaque jour on annonce la mort, dont chaque jour on désigne les successeurs, auquel on demandait au début de cette séance de rester quelques jours encore pour discuter le budget, pour achever cette besogne fastidieuse au bout de laquelle on le chasserait, croyez-vous que dans de telles circonstances un gouvernement qui a souci de sa dignité puisse accepter une situation aussi humiliante ? Quant à moi je n'y consentirai jamais. Le moment serait singulièrement choisi pour priver le gouvernement d'un instrument de défense qui n'a jamais été refusé aux gouvernements qui l'ont précédé. Le lui refuser aujourd'hui serait lui imposer une responsabilité qu'il ne pourrait accepter. En cas de refus la Chambre aurait à pourvoir à notre remplacement ». Les 1.600.000 furent votés par 248 contre 220, une quarantaine d'abstentions s'étant produites à droite pour éviter une crise ministérielle. Mais on lui fit payer cher cette concession ; à chaque instant, dans la discussion des dépenses, le ministre

eut à intervenir pour défendre des crédits contre la passion d'économie de la Chambre, et pas toujours avec succès. A la justice on eut fort à faire pour faire repousser la proposition de Le Provost de Launay de suppression de la direction des affaires civiles et celle de Sabatier pour la diminution du nombre des conseillers à la cour de cassation. Aux finances continua la campagne inaugurée en 1886 et les crédits de ce ministère, de 1.702.355.568 dans le projet Dauphin, puis de 1.671.433.690 dans le projet Rouvier du 5 juillet 1887, furent définitivement réduits à 1.647.685.103. On rogna 2.840.000 fr. sur l'agriculture et 4.700.000 environ sur les travaux publics, service ordinaire, malgré Loubet, qui avait alors ce portefeuille (1). La guerre, qui en 1887 avait eu 555.934.529 d'ordinaire et 191 d'extraordinaire, dut avoir pour 1888 536.899.830 d'une part, 77.250.000 de l'autre.

C'est surtout lorsque les dépenses étant terminées commença le 12 mars la discussion des recettes que le désordre devint extrême. Jules Roche proposa, vu l'époque avancée et pour éviter de nouveaux douzièmes, d'ajourner tout projet de réforme et de voter pour 1888 purement et simplement les recettes de 1887. Cet avis plein de sagesse fut repoussé par 261 contre 251. Une longue série d'incohérences s'en suivit. Un discours grandiloquent de Jaurès (14 mars), déplorant ce qu'il appelait le déficit gouvernemental bien plus que le déficit budgétaire, adjurant la Chambre de faire preuve de virilité sur une de ces questions fiscales « qui peuvent, si vous les résolvez suivant la justice, devenir la clef du problème social en montrant votre vigueur de décision, votre esprit réformateur », finit par arracher à la Chambre, par 322 contre 206, l'affranchissement de toutes les boissons hygiéniques et la suppression de l'exercice chez les débitants ; plus de 170 millions de perte, non compensés par un relèvement des licences jusqu'à leur faire produire 81 millions, un relèvement sur l'alcool, et la suppression du privilège des bouilleurs de cru. Inqualifiable imprudence, bien qu'on en ajournât l'effet jusqu'au 1er décembre ! Il fallait des compensations plus sérieuses, mais la Chambre repoussa successivement et le droit de 200 francs sur l'alcool proposé par sa commission et celui de 160 demandé par le gouvernement ; après quoi elle revint sur son vote précédent et remit les boissons hygiéniques sous le joug de l'impôt. Ces incroyables palinodies inspiraient à l'*Economiste français* des réflexions sévères. « Comment ! Il dépend d'une Assemblée sans guide, sans discipline, livrée au hasard des caprices individuels ou des servitudes électorales, d'aller à l'improviste, en un clin d'œil, réduire de 170 mil-

(1) En 1887, 175.860.659 en tout ; en 1888, 170.114.800.

lions aujourd'hui, peut être demain de 3 ou 400, les ressources d'un pays en plein déficit, quand l'Europe est en pleine crise ! On ne peut permettre ce comble de présomption et de légèreté... Les pouvoirs de la Chambre en matière budgétaire doivent être réduits. Que toutes les propositions autres que celles qui émanent du gouvernement soient préalablement soumises au Conseil d'Etat et ne puissent se présenter à la Chambre qu'après un examen et avec l'avis de ce grand corps ». Tirard annonça de nouvelles propositions gouvernementales, suppression du privilège des bouilleurs de cru distillant des produits autres que ceux de leur récolte, meilleure répression de la fraude, élévation du droit sur l'alcool à 160 francs, élévation à 10 millions du produit des vinaigres, à 6 millions de celui des raisins secs, etc. Mais la commission mécontente combattit toutes ces propositions par l'organe de Yves Guyot et de son président Peytral, et obtint suppression des 14 premiers articles du projet. Ce que voyant Tirard retira tout, et comme rien n'autorisait à concevoir meilleur espoir pour n'importe quel projet il ne restait d'autre solution que de revenir aux recettes de 1887, ce qu'on fit avec une hâte visible de sortir de cette situation ridicule et avec tant de précipitation que la Chambre ne craignit pas de voter le budget en déficit ; les dépenses qu'elle avait votées s'élevaient à 2.982.004.070 et elle n'y opposait que 2.976.481.761 de recettes ; encore le crédit pour remboursement des obligations sexennaires était-il réduit à 20 millions.

La discussion au Sénat fut comme toujours plus calme, plus sérieuse, plus sincère. Chesnelong, Blavier, insistèrent comme à leur ordinaire sur le mauvais état des finances ; Blavier évalua à 32.500 millions le montant de la dette, plus la dette départementale et communale. Mais la nouveauté de cette discussion fut que des orateurs de gauche se joignirent cette fois à des orateurs de droite et rivalisèrent avec eux de sévérité dans leurs jugements et dans leurs prévisions : tel Hugot qui confirma, plutôt qu'il ne démentit, la statistique faite par Blavier de la dette publique, la porta à 31.865 millions et au moins à 37 milliards en y ajoutant les engagements pris sous forme d'annuités pour chemins de fer, canaux, maisons d'école, etc., avec une dette flottante de 2 milliards officiellement, mais en réalité de 4.300 millions en tenant compte des dépôts aux caisses d'épargne ; qui avoua, qui proclama que les déficits étaient constants depuis 1882, tous bouchés avec des ressources d'emprunt, et laissant ainsi apparaître, à côté du budget extraordinaire proprement dit, un budget extraordinaire à l'état de cristallisation dans le budget ordinaire lui-même par les crédits supplémentaires et extraordinaires, par le report à des exercices suivants de dettes qu'on était obligé d'atermoyer ; et il demanda au Sénat de réagir

contre ces dépenses désordonnées, d'opposer son veto à ces gaspillages, d'aliéner les chemins de fer de l'Etat « ce boulet traîné par le budget, dont l'aliénation pourrait procurer 7 à 800 millions ». L'heure était venue, dit-il, — et ce mot fit grande impression — *des budgets de repentir*, et d'en finir avec ce compte de liquidation inauguré il y a sept ans, qui faisait mentir son titre lui-même en ne se liquidant jamais. Boulanger, rapporteur général au Sénat, s'appliqua à atténuer toutes ces critiques, contesta la méthode employée par les précédents orateurs pour évaluer en capital le montant des engagements de l'Etat, rappela la nécessité où l'on avait été de remédier à une réelle infériorité militaire et économique, la nécessité aussi de faire confiance au crédit de la France et de ne pas jeter sur ce crédit des accusations qui réjouissaient nos ennemis.

Moins pessimiste que Hugot, moins optimiste que Boulanger, Léon Say (26 mars) montra lui aussi que le mal était grand ; non pas que la politique républicaine pût moins que celle de la droite pour assurer l'équilibre, mais à condition de ne point verser dans la politique de radicalisme social ; l'équilibre était impossible si on se faisait un devoir de satisfaire tous les désirs des citoyens car il y aurait toujours des individus mettant leur satisfaction à dépenser les impôts que paient les autres. Il était urgent d'arrêter la progression des dépenses sous lesquelles nous succombons. De nouveaux impôts étaient nécessaires, mais en consolidant et non pas en détruisant l'œuvre de nos pères ; il fallait surtout repousser bien loin la croyance que l'impôt aurait plus d'élasticité s'il était mieux réparti ; il n'en est pas de plus funeste, parce qu'elle fait naître des espérances trompeuses et qu'il devient impossible de modérer les dépenses quand on répète que les ressources de la nation sont inépuisables. — Approuvant sans doute ces excellents conseils mais n'ayant ni le temps ni les moyens de remédier à des désordres invétérés, le Sénat ne put que diminuer quelques crédits, et, *in extremis*, le 30 mars, l'accord se fit entre les deux Chambres pour un budget de 2.976.482.761 en recettes et 2.975.914.777 en dépenses, plus 35 millions de dépenses extraordinaires à compte sur les crédits extraordinaires à accorder à l'exercice entier par une loi à intervenir. Ce budget extraordinaire se trouva fixé en dernière analyse à 158.250.000. En règlement le budget 1888 eut 3.107.534.712 de recettes, 3.060.338.105 de dépenses ; l'extraordinaire monta à 160.560.770 (1).

---

(1) Peu de temps après s'y ajoutait une dépense, au moins inutile, de 200.000 fr. pour des rentes viagères, incessibles et insaisissables, créées par la loi du 19 avril avec effet rétroactif à partir du 1er janvier, pour les survivants des blessés de février 1848, leurs ascendants, veuves et orphelins. Le Sénat vota cette loi par 135 voix contre 124. Il lui avait été dit cependant que sur 144 réclamants,

Ministère Floquet-Peytral. — Une des plus grandes singularités de l'histoire de ce temps est de voir les ennemis les plus ardents de la campagne entamée par le général Boulanger contre la Constitution — ce squelette, dont, disait-on autour de lui, on entend craquer les os — ne voir de salut qu'en rivalisant avec lui d'anathèmes contre cette même Constitution. A peine le budget de 1888 fut-il voté qu'une proposition de révision fut faite à la Chambre, et malgré Tirard l'urgence fut votée. Le ministère se retira aussitôt et le 3 avril se constituait un ministère Floquet où les finances furent données à Peytral : ce fut donc à des révisionnistes ardents qu'il appartint de lutter contre les néo-révisionnistes. Il était difficile de faire la partie plus belle à ceux-ci.

Les réformes étant plus que jamais à l'ordre du jour, dès le 24 avril Peytral en proposa une qu'il avait déjà préconisée, la fixation au 1er juillet du point de départ de l'année financière à partir du 1er juillet 1889, et aussi la séparation d'avec le budget de l'Etat du budget improprement appelé sur ressources spéciales ; celle-ci devait avoir son heure peu de temps après, l'autre attend encore la sienne. Quelques avantages qu'elle puisse présenter, l'opinion n'y était pas encore préparée et le changement parut surtout une ruse pour avoir quelques mois de répit, 6 douzièmes pour 1889 sans avoir à les demander. La Chambre le vota par 284 voix contre 222 ; mais le Sénat le repoussa après un discours de Léon Say qui reprochait au projet de rompre l'unité de date dans l'administration des finances, car le 1er janvier resterait toujours le point de départ des budgets départementaux et communaux, d'où nombre de difficultés à prévoir. L'objection n'était pas irréfutable ; mais où Léon Say était malheureusement entièrement dans le vrai c'est quand il représentait que l'anarchie budgétaire sans cesse croissante et les retards dans le vote du budget ne disparaîtraient point avec un simple changement de date ; le mal avait de plus profondes racines et ne cesserait qu'avec une amélioration des mœurs parlementaires et la renonciation de la Chambre à sa manie de vouloir toujours se substituer au pouvoir exécutif dans la préparation des budgets. Non seulement donc aucune atteinte ne fut portée à la coutume traditionnelle de faire commencer l'année au 1er janvier, mais cette coutume allait être renforcée, en quelque sorte, par l'importante loi sur l'exercice financier, en préparation depuis 1886, qui allait être promulguée le 25 janvier 1889 ; elle précisa les périodes d'exécution des services d'un budget et combla en cela diverses lacunes de

11 recevaient déjà des pensions et 59 des secours annuels ; les 74 autres ne recevaient rien parce que c'étaient des repris de justice.

la législation antérieure. Tous droits acquis et services faits du 1er janvier au 31 décembre sont considérés comme appartenant à l'exercice ; délai est donné jusqu'au 31 mars pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers de cet exercice, jusqu'au 30 avril pour paiement des dépenses et recouvrement des droits acquis à l'Etat pendant cet exercice, jusqu'au 30 juin pour régularisation par des crédits supplémentaires de dépenses dont le montant ne peut être connu qu'après l'exécution des services ; avant le 1er mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice expiré la cour des comptes doit remettre au ministre des finances la déclaration générale de conformité relative à cet exercice, pour qu'elle soit imprimée et distribuée au Sénat et à la Chambre des députés.

Les débuts du ministère Peytral. — Comme s'il avait été découragé par l'échec de son projet Peytral fut d'abord beaucoup plus modeste dans son projet de budget de 1889, et n'y visa qu'à mettre en équilibre suffisant un budget de 3.010.752.652 de dépenses, environ 35 d'augmentation par rapport à 1888, et en recettes de 3.011.392.675, calculées d'après les recettes de 1887 augmentées des surtaxes sur les céréales et du produit de la loi qui était à la veille d'être promulguée sur les sucres et qui le fut en effet le 24 juillet 1888. Peytral attendait, en outre, un surcroît de recette de 12 millions et demi de la future Exposition. Pour l'extraordinaire, 193 millions, dont 179 pour la guerre et 14 pour la marine (soit 115 de plus que dans le budget précédent) ; le ministre y affectait le produit (bien douteux cependant) de la conversion du 4 1/2 compté pour 52 1/2, 40 millions d'annulation de crédits de 1887, et pour le reste une émission non pas d'obligations sexennaires, vu que le crédit affecté à ce service, réduit successivement de 100 millions à 14, allait entièrement disparaître du budget de 1889, mais une émission de Bons du Trésor, mode d'emprunt encore pire.

L'effet produit par ces demandes, et surtout par celle d'un gros supplément pour le budget extraordinaire de la guerre (une loi du 26 juin 1888 y attribua 370 millions et Freycinet laissa entendre que le coût en devait s'élever encore beaucoup plus haut, comme il arriva en effet) fut déplorable ; du coup les opportunistes ressaisirent la majorité dans la commission du budget qui prit Rouvier pour président, Jules Roche pour rapporteur général, et qui n'obtenant pas les éclaircissements qu'elle demandait sur ce nouveau compte de liquidation, sur cette émission de Bons du Trésor, décida de réserver tout ce qui touchait au budget extraordinaire de la guerre, au chiffre de ses dépenses, à la nature de ses ressources, et de se conformer à la volonté nettement exprimée de la Chambre d'établir le

budget d'après les lois existantes, dont les résultats n'ont rien d'aventureux. L'intention était des plus claires, et le ministre comprit la nécessité de battre en retraite ; il proposa un budget rectificatif où grâce à quelques économies il rétablissait un crédit de 10 millions pour l'amortissement des obligations sexennaires en circulation, de 2 millions pour celui des valeurs à émettre pour le service du budget extraordinaire, ramenait ce budget extraordinaire de 193 millions à 154, et y affectait les 40 millions de crédits annulés sur 1887 dont il avait été déjà question et qui malheureusement étaient déjà l'objet d'une autre affectation par loi du 26 juin 1888. On lui sut toutefois quelque gré de cet effort de diminution tout en éprouvant quelque surprise de la facilité avec laquelle ces demandes haussaient ou baissaient suivant l'occurrence, et en soupçonnant quelque grave désordre dans des demandes aussi élastiques. La commission en profita pour pratiquer dans l'ordinaire 25.223.381 francs d'économies qui le firent tomber à 2.985 millions 1/2. C'était de la bonne administration, mais dans une mesure bien modeste, et on n'en avait point fini avec l'esprit de courtisanerie électorale. Ainsi Peytral, jugeant nécessaire de faire quelque chose pour les radicaux, déposa un projet de suppression de tous droits sur les boissons dites hygiéniques, de suppression de l'exercice, d'élévation du droit sur l'alcool jusqu'à un produit de 200 millions, avec suppression du privilège des bouilleurs de cru, et, de nouveau, pour compenser les 60 millions ainsi enlevés au budget, d'élévation des droits de succession en ligne collatérale, réduction de 12 à 6 du nombre des degrés de parenté constituant des droits à l'hérédité *ab intestat*, établissement sur les successions usufruitières d'une taxe inversement proportionnelle à l'âge de l'usufruitier, sans oublier, bien entendu, la déduction du passif ; enfin d'impôt sur le revenu si cher à l'extrême gauche ; Peytral n'avait garde de l'omettre et en proposait un de 1 0/0 sur le revenu des capitaux, 1/2 0/0 sur ceux du travail professionnel, avec exemption pour les revenus inférieurs à 2.000 et détaxe du quart jusqu'à 8.000 pour les chefs de famille justifiant avoir à leur charge cinq personnes. Il en espérait un produit de 60 millions. Impôt modeste assurément et prêtant peu à la critique, si son auteur lui-même n'avait fait ressortir que l'important n'est pas ce qu'il est mais ce qu'il sera. « L'impôt sur le revenu, déclarait-il, doit avoir une portée plus large et une influence plus durable sur l'avenir de notre régime fiscal ; il est destiné à permettre la réalisation de tous les progrès dans l'assiette et la répartition des impôts, à se substituer aux formes vieillies que nous a léguées le passé, à devenir enfin l'instrument nécessaire de la réorganisation des finances. Sans doute il existe dans le budget une masse assez notable d'impôts directs mais

le législateur français semble avoir pris soin que le total de ces impôts restât presque invariable et en tout cas ne suivît que de bien loin le mouvement de la richesse publique... L'impôt sur le revenu peut s'approprier avec une grande souplesse à notre caractère national. Loin d'être cette chimère irréalisable dont les adversaires des réformes prétendent effrayer l'opinion publique, c'est une réforme fiscale que la pratique a consacrée, et à laquelle les ministres des finances de nations voisines ne semblent nullement disposés à renoncer ». A quoi Leroy-Beaulieu répondait en montrant l'erreur de croire qu'il y a des taxes bonnes par elles-mêmes et susceptibles d'application universelle, que parce qu'un tel impôt peut être facilement supporté en Angleterre, en Allemagne, il en doive être de même en France, « où les articles de la presse avancée, le langage tenu dans les réunions publiques, les programmes des candidats, les flatteries des hommes au pouvoir pour la populace, empêcheront toujours le Français moyen (le mot n'était pas encore alors devenu usuel et ne se trouve pas dans cet article, mais telle était bien l'idée de l'auteur) de déclarer son revenu en toute sérénité d'âme. »

Le budget de 1889. — Ni l'impôt sur le revenu, ni le projet sur les successions ne furent d'ailleurs l'objet d'aucuns débats dans la discussion du budget qui s'ouvrit tardivement le 22 octobre et qui dut être menée vite, personne ne voulant s'exposer dans les circonstances politiques fort graves où l'on se trouvait à infliger encore au pays la déception de nouveaux douzièmes provisoires, et l'attention générale ne se portant guère que sur le projet de révision dépensé par Floquet, et sur les progrès visibles du boulangisme. Ni les attaques ordinaires d'Amagat, de Daynaud, de d'Aillières contre « la politique du délire » ni les réfutations de Jules Roche, de Jaurès, de Peytral, n'étaient faites pour secouer beaucoup cette indifférence. Un intermède amusant rompit la monotonie de ces délibérations ; il y avait aux beaux-arts un crédit de 100.000 francs pour travaux en Algérie ; quelqu'un eut l'indiscrétion de demander quels étaient ces travaux ; personne, ni le ministre, ni le rapporteur ne put donner à cet égard la moindre explication. La commission demanda cependant de voter de confiance ; ce qui fut fait sauf une petite diminution de 20.000 francs. Peut-être se sera-t-il trouvé des gens pour citer ce fait à l'appui du prétendu zèle des pouvoirs publics pour les économies !

Si par hasard il y en a eu pour raisonner ainsi, ils auront bien fait d'ignorer l'histoire de la séance du 27 novembre 1888 où s'est particulièrement manifestée l'impuissance de la Chambre à résister à des propositions de dépenses intéressant des électeurs puissants par

leur nombre et par leur organisation. Au chapitre 26 du ministère des finances, pensions militaires de la marine, élevé de 28 millions pour 1888 à 31.500.000 pour 1889, un amendement Paul Casimir Périer proposa élévation à 31.960.291 pour que l'augmentation des pensions de retraite des anciens sous-officiers et soldats de l'armée de mer fût égale à celles des mêmes catégories de l'armée de terre, et, subsidiairement, attira l'attention sur l'injustice des lois des 18 août 1881 et 8 août 1883 qui avaient peu relevé les pensions faites aux officiers et aux veuves d'officiers, toujours beaucoup moins bien traités que les sous-officiers et soldats. Tout le monde le reconnaissait, mais 252 voix contre 235 votèrent l'augmentation proposée, et rien de plus. Vive le déficit ! s'écria ironiquement Jaurès, qui peu porté pour ce qui était militaire, avait voté contre, mais qui allait se rattraper bientôt après. Car une fois la brèche ouverte tout le monde s'y précipita. Au chapitre 31, pensions civiles, déjà pourvu de 61.400.000, ce qui représentait une augmentation de 17.204.000 en 10 ans par rapport aux 44.195.000 du budget de 1879 et de 5.100.000 en 5 ans par rapport aux 56.300.000 du budget de 1884, Dionis Ordinaire sollicita une augmentation de 5.380.000 pour unifier les pensions des agents du service actif des douanes et des agents forestiers et érigea en théorie qu'il y a deux manières de discuter et de voter un budget, l'une toute financière et ne visant que l'équilibre des recettes et des dépenses, l'autre appelant la générosité de l'Etat sur toutes les infortunes ; il tenait, lui, pour la seconde, et la Chambre aussi, car elle vota par 306 contre 144 l'énorme augmentation proposée. « Toutes les professions vont y passer, disait *l'Economiste Français* dans un article plein de bon sens du 1er décembre 1888 ; la parodie de régime parlementaire dont nous jouissons finit par devenir grotesque. Les députés, en vertu du malheureux droit d'initiative parlementaire que leur reconnaît la France et que leur dénie l'Angleterre, ne cherchent qu'à augmenter les dépenses. Toute la gestion de la Chambre actuelle et de la précédente, et aussi de la plupart des assemblées locales, se résume en ces trois mots : Vive le déficit ! » Le Sénat était encore là pour mettre un peu d'ordre dans ces libéralités électorales ; il empêcha le chapitre 26 de dépasser 31.500.000, le chapitre 36 des suppléments de pension aux anciens militaires ou marins et à leurs veuves de dépasser 9.325.000, et les pensions civiles, grossies tout de même de 600.000, de dépasser 62 millions.

Discours de Challemel Lacour. — La discussion au Sénat, du 19 au 29 décembre, fut courte mais remarquable par certains discours qui y furent prononcés. De ce nombre est la magnifique harangue dans

laquelle Challemel Lacour fit le vigoureux tableau des fautes qui avaient amené le pays à s'engouer d'un aventurier, et ce, d'une telle façon « qu'il n'y avait pas dans l'histoire d'incident plus humiliant pour la raison et plus alarmant pour le patriotisme » : et de ce détachement surprenant la grande cause était l'arrivée au pouvoir du radicalisme qui avait mis le désordre dans les finances, troublé les populations dans leurs habitudes et leurs croyances, affaibli l'autorité, et compromis le régime parlementaire. « Quel superbe coup de couteau, s'écriait John Lemoine, planté en plein cœur de l'idole » !

Loubet, ancien ministre des travaux publics, attira l'attention sur une menace qu'un avenir prochain pouvait rendre sérieuse : jusqu'ici les travaux exécutés par les Compagnies avaient été couverts jusqu'à concurrence de 42 ou 43 0/0 par les remboursements qu'elles avaient à faire sur la garantie d'intérêts, mais bientôt ces remboursements arriveraient à leur fin. En outre le compte de premier établissement ou d'exploitation partielle, qui avait permis aux Compagnies d'entreprendre des lignes non rémunératrices, arriverait aussi à son terme : il importait d'être fixé année par année sur son montant afin de permettre au ministre de résister plus efficacement à l'élan des dépenses, d'empêcher qu'on entreprît des lignes réduites à 5 ou 600 fr. de recette kilométrique, et ayant leur compte d'établissement grevé de 15.000 fr. par an et par kilomètre. Deluns Montaud, alors ministre des travaux publics, répondit qu'il fallait se garder de toutes les surenchères, y compris celle de la sagesse. Lacombe insista, dit que si les conventions avaient autorisé les Compagnies à faire figurer au compte de premier établissement les insuffisances d'exploitation et les charges d'intérêt jusqu'au jour de l'entier achèvement des lignes prévues, c'est qu'il était alors admis par tout le monde que ce jour arriverait dans dix ans : mais il était certain maintenant que cet achèvement se ferait beaucoup plus attendre : laisserait-on jusque-là grossir ce compte de premier établissement ? Il conviendrait par prudence de ne plus y porter la totalité des insuffisances et d'en inscrire 7 à 8 millions au budget. Conseil très juste, mais difficile à suivre lorsqu'on n'osait pas ou ne pouvait pas y inscrire les garanties d'intérêts elles-mêmes : il devait être d'ailleurs quelque temps après partiellement suivi.

Le 30 décembre fut promulgué le budget de 1889, 3.012.179.055 en recettes, 3.011.944.885 en dépenses : la loi de règlement du 15 février 1902 lui attribua 3.018.072.450 en recettes et 3.083.878.749 en dépenses. La crise économique pouvait être considérée comme terminée : les 11 premiers mois de 1888 avaient donné 36 millions de plus-value sur la période correspondante de 1887. Mais il y avait toujours un budget extraordinaire de la guerre : sur 100 millions

d'obligations sexennaires allant échoir en 1889, 95 devraient être renouvelés : la garantie d'intérêts restait toujours hors du budget : il en était de même de 70 millions de subventions pour chemins de fer d'intérêt local ou de tramways ou de constructions scolaires. Depuis un siècle bien des choses avaient changé en France : on ne pouvait pas dire, malheureusement, que les habitudes de désordre et de prodigalité, et que la comptabilité obscure et enchevêtrée de l'ancien régime, eussent complètement disparu.

Budget de 1890. — Le 8 février 1889, quelques jours après l'élection triomphale qui marqua l'apogée de la fortune du général Boulanger et aussi le point de départ de sa décadence, Peytral présentait à la Chambre le projet de budget de 1890 : 3.036 millions en recettes et en dépenses, soit 25 de plus que pour 1889 : la progression des dépenses continuait. Restaient comme toujours en dehors du budget, outre les ressources spéciales et les services spéciaux, les dépenses extraordinaires, les garanties d'intérêts, les travaux de chemins de fer exécutés par les Compagnies pour le compte de l'Etat et quantité de dépenses disséminées un peu partout. Peu de jours après la Chambre, s'apercevant enfin que le maintien d'un gouvernement parlant sans cesse de révision n'était pas un bon moyen de résister la propagande boulangiste, renversait le ministère Floquet et confiait à des opportunistes, Tirard à la présidence du Conseil, Rouvier aux finances, Constans à l'intérieur, le soin de lutter contre l'ennemi redoutable qui venait d'infliger aux républicains de si rudes échecs. Sentant la nécessité d'enlever à l'opposition un argument de poids, la commission du budget fit diligence — c'était d'ailleurs l'habitude dans toutes les années d'élections générales — et son rapporteur Burdeau apporta à la Chambre le 23 mars un rapport général où la situation financière était présentée comme tout à fait rassurante et excellente. Ecrit tendancieux, mais dont les assertions doivent néanmoins être retenues et discutées. Il conclut à un budget de 3.048.278.778 de dépense et de 3.048.472.020 en recette, au lieu de 3.036 demandés par le gouvernement, mais fait remarquer néanmoins que depuis 4 ans les dépenses publiques ont subi une diminution de 66 millions, que l'accroissement du budget depuis 1876 n'a pas eu ce caractère formidable qu'il plaît à l'opposition de clamer en toute occasion : il a passé de 2.680 millions en 1876 à 3.036 en 1890 (1). Seulement toutes les dépenses étaient comprises dans les 2.680 millions (sauf le compte de liquidation) de 1876 et beaucoup ne l'étaient point dans les 3.036 millions de 1890. Comparant cette augmentation

(1) 2.680 dépensés en 1876 ; 3.036 prévus pour 1890.

à celle des budgets des autres grandes puissances européennes, il arrivait à cette conclusion que le budget français ne s'était augmenté en moyenne que de 1 0/0 par an alors que le budget italien s'était accru de 1 1/2 0/0, le belge de 2 1/2, l'austro-hongrois de 3 0/0, l'allemand de 4 0/0, le russe de 5 0/0. Mais rien n'est plus délicat que ces comparaisons budgétaires d'Etat à Etat ; il faudrait entrer dans une foule de détails pour les faire complètes, et, même complètes, elles seraient peu probantes. Il rappelait — et ici il était plus dans la question — que les crédits supplémentaires allaient depuis longtemps en diminuant (1), et que pour 1888 les annulations semblaient devoir l'emporter sur les crédits : que les moins-values semblaient sur le point de faire place à des plus-values : que lycées, collèges, écoles, chemins vicinaux, n'avaient coûté pas si cher qu'on le disait : que l'amortissement ou plutôt les amortissements disséminés dans plusieurs chapitres du budget dont il dressait la liste atteignaient un total de 103.678.469 : que la dette avait déjà subi une importante diminution, plus de 3 milliards au 31 décembre 1889 (2). Lui, ou les orateurs qui parlèrent dans le même sens, nièrent que la progression des dépenses depuis 1876 eût été supérieure à ce qu'elle avait été sous les 3 monarchies précédentes, et vantèrent le haut cours du 3 0/0 comme une preuve de l'excellent état des finances françaises, alors qu'il prouvait, au moins tout autant, la stagnation des affaires et la répugnance des capitaux à s'engager dans des entreprises industrielles ou commerciales, et que la fréquence des grèves, ou des secousses comme celles récentes du Crédit Foncier et du Comptoir d'escompte, n'expliquaient que trop leur extrême timidité.

Discussion du rapport de Burdeau. — Après Amagat, Keller, d'Aillières, qui parlèrent au contraire du mauvais état des finances,

(1) Le fait était exact, bien que les chiffres donnés par Burdeau ne le fussent pas toujours. Il y avait eu de crédits supplémentaires, défalcation faite des annulations :

240	millions	en 1879
125	—	en 1880
182	—	en 1881
213	—	en 1882
96	(et non 54)	en 1883
158	(et non 94)	en 1884
283	(et non 173)	en 1885
120	(et non 39)	en 1886
71	(et non 21)	en 1887
61	millions	en 1888

(2) Cf. Bulletin de statistique du ministère des finances, 1889, t. I, p. 411, où sont reproduites les assertions de Burdeau et le discours de Rouvier du 21 mai 1889, ci-après cité.

de Lamarzelle attira l'attention sur ce point important, et laissé dans l'ombre, de l'impuissance du Trésor à rembourser chaque année les obligations venant à échéance : en 1887 sur 100 millions, il avait fallu en renouveler pour 80 1/2, en 1888 84.700.000, et le fait allait continuer : il rappela les sévères critiques de Jules Roche contre ces émissions perpétuelles d'obligations qu'on se savait hors d'état de pouvoir rembourser à leur échéance et qui n'étaient au fond que de véritables bons du Trésor (1) : il évalua, après Hugot, la dette publique à 31.868.000.000 et avec la dette départementale et communale à 37 milliards, et à 608 millions la moyenne annuelle des emprunts contractés pour les travaux publics par l'intermédiaire des Compagnies de chemins de fer, des chambres de commerce et du Crédit Foncier. Félix Faure objecta à ces assertions les 3.149 millions du budget ordinaire et extraordinaire 1889 après les 3.216 du budget de 1885, réduction qu'il mettait complaisamment en parallèle, pour le même laps de temps, avec les 18, 23 0/0 d'accroissement du budget prussien, les 107, 54 0/0 du budget de l'empire allemand, les 30, 21 0/0 du budget italien : il avouait d'ailleurs l'inanité de la formule traditionnelle ni emprunts, ni impôts nouveaux ; mais il attachait une grande importance à l'élévation des cours du 3 0/0 et à son taux de capitalisation, plus élevé que celui des fonds publics des grandes nations de l'Europe. Dans son trop violent réquisitoire Amagat a fait une remarque intéressante assez juste : au reproche toujours répété de sa propension à la dépense le parti républicain opposait qu'une grande partie des augmentations de dépense venait du développement donné à l'enseignement primaire, développement qui, à ses yeux, devait défier toute critique : illusion, disait Amagat, car aux 25 millions portés au budget de 1876 pour l'enseignement primaire il importait, pour apprécier équitablement les choses, d'ajouter ce qui était alors à la charge des départements, des communes et à la charge des familles par la rétribution scolaire. Keller insista particulièrement sur ce fait incontestable que les chiffres du budget ordinaire, le grand argument des panégyristes de la gestion républicaine, étaient peu significatifs et que c'étaient les dépenses totales qu'il fallait mettre sous les yeux, donc 3.788 millions pour 1890 et non pas 3.036 ou 3.048 : et aussi sur les émissions des obligations à court terme faites pour gagner du temps et ajourner après les élections le grand emprunt de liquidation auquel cependant on ne pourrait pas échapper. — Les attaques contre l'état des finances ne

(1) D'après son rapport du 15 octobre 1888 il en avait été émis jusqu'alors pour 1.098.130.115, et les insuffisances de remboursement étaient de 393.166.451.

venaient pas toutes de la droite : le discours que prononça Pelletan le 20 mai fut sévère : il réclama, plutôt que des économies de réduction, des économies de réforme, protesta contre les procédés de dissimulation financière par lesquels les gouvernements cherchaient à reléguer dans des coins détournés et obscurs, et en quelque sorte dans les communs du budget, une partie de leurs dépenses et de leurs dettes, caisses spéciales, comptes spéciaux, fonds de secours, dit que sincérité et clarté des écritures financières étaient non seulement les premiers devoirs envers la démocratie, mais encore la première habileté, et qu'il fallait des budgets dressés de telle sorte que d'un coup d'œil, sans contestation possible, on pût dire voilà les recettes, voilà les dépenses. Rouvier crut nécessaire d'affaiblir l'impression fâcheuse pouvant résulter de tant de critiques en se livrant le 21 mai à un pompeux panégyrique de l'état des finances : l'ascension des dépenses arrêtée, le budget extraordinaire réduit à celui de la guerre en attendant qu'il disparût entièrement, la dette flottante, de 1.171 millions en 1886, réduite à 906, les crédits supplémentaires s'affaiblissant sans cesse et tombant d'une moyenne annuelle de 191 millions sous la précédente législature à 84 sous celle-ci, les emprunts de 1.946 millions sous celle-là à 1.552 sous celle-ci, etc. : puis il accumula un grand nombre de chiffres optimistes pour démontrer les progrès de l'aisance générale et de la prospérité publique : accroissement de la consommation du café, du tabac, de la houille, progrès de la population scolaire, progrès du nombre des livrets de caisses d'épargne, du revenu taxé des actions et obligations de sociétés françaises, etc. — Il aurait été plus complet s'il avait jugé à propos de comparer aussi, à une dizaine ou une quinzaine d'années d'intervalle, le produit kilométrique des chemins de fer, ou la marche de l'annuité successorale, ou les revenus de la terre, etc. — Il termina par l'allusion obligée à cette Exposition universelle qui arrachait alors au monde civilisé un cri d'admiration, et la majorité, enthousiasmée, lui fit une longue ovation.

Vote du budget de 1890. — Après 8 jours de discussion générale vinrent les budgets des différents ministères. Toujours quelque peu indocile la Chambre supprima les fonds secrets (déguisés depuis l'année précédente sous le titre *Agents secrets de la sûreté générale*) : la Chambre suivante en fut quitte pour les rétablir par 288 voix contre 181. Elle vota un dégrèvement d'impôts pour les familles de 7 enfants, que le Sénat repoussa, considérant qu'une telle disposition ne doit pas être appliquée de façon générale : l'existence de beaucoup d'enfants étant souvent dans les familles de cultivateurs une source de profit plutôt qu'une cause de gêne : la Chambre la reprit, et fina-

lement il fut décidé que les père et mère de 7 enfants vivants, légitimes ou reconnus, ne seraient pas inscrits au rôle de la contribution personnelle-mobilière. On allait revenir en 1890 sur cette disposition d'apparence généreuse, mais pas toujours heureuse dans ses efforts (1). Elle vota aussi une augmentation progressive de la patente des grands magasins, désireuse qu'elle était de s'assurer la faveur, si utile électoralement parlant, des petits commerçants qui se plaignaient de la concurrence à eux faite par les grands magasins : le Sénat s'y opposa d'abord, mais la Chambre ayant persévéré dans son vote le Sénat céda et le 17 juillet 1889 put être promulguée la loi de finances qui fixait le budget ordinaire de 1890 à 3.046.020.874 en dépense, à 3.046.000.417 en recette, l'extraordinaire à 154.072.000, fourni par des obligations sexennaires dont le terme ne pourrait dépasser 1896 ; et enfin à 475.672.000 le budget sur ressources spéciales, à 58 millions les services spéciaux du Trésor, à 93.881.833 les budgets annexes rattachés pour ordre. Presque tous les ministères (la remarque est essentielle après les affirmations de Rouvier à cet égard) étaient en augmentation sur les chiffres votés pour 1889, notamment les finances (environ 34 millions de plus), la guerre (6 millions), les travaux publics, l'instruction publique (4). La loi de règlement du 21 février 1902 donna en recettes 3.228.372.252, en dépenses 3.141.519.798, et à l'extraordinaire 146.389.174.

Loi du 19 juillet 1889 sur les traitements de l'enseignement primaire. — Mais il était de plus en plus évident que c'était souvent en dehors du budget plutôt que dans le budget lui-même qu'il importait de regarder pour avoir des choses une idée suffisamment exacte. 2 jours après le vote du budget de 1890 était votée la loi sur les traitements du personnel de l'enseignement primaire qui allait avoir sur nos finances une sensible répercussion. Elle était nécessaire vu la grande confusion qui régnait dans l'organisation et la rétribution de cet enseignement depuis le vote (quelque peu précipité et dénué de plan d'ensemble) des lois du 14 juin 1881 sur la gratuité, 28 mars 1882 sur l'obligation, 30 octobre 1886 sur l'organisation : la cour des comptes s'était plainte (discours du procureur général à la rentrée de

---

(1) Rouvier (Exposé des motifs du budget de 1891) montra que ce changement avait abouti dans beaucoup de localités à exonérer de l'impôt des contribuables dont la situation de fortune était loin de justifier pareille faveur : que les indigents étaient déjà, en fait, exemptés de l'impôt et que c'était une erreur grave que de croire qu'en fait d'impôt tout reste à faire. Et la loi du 8 août 1890 restreignit l'exemption aux pères de sept enfants dont la contribution personnelle-mobilière était égale ou inférieure à 10 francs en principal.

novembre 1888) de l'impossibilité où elle était de vérifier si les dépenses du primaire étaient réparties conformément à la loi entre l'Etat et les communes, et avait déclaré cette confusion fort préjudiciable au Trésor. La loi du 19 juillet 1889 (qui avait été présentée à la Chambre dès le 13 mars 1886, adoptée par elle le 14 novembre 1887 et par le Sénat le 6 juillet 1889) était inspirée par l'évidente volonté de supprimer, ou à peu près, tous les liens existant encore entre la commune et l'école et de faire de l'enseignement primaire affaire uniquement d'Etat : affaire de guerre en même temps, de guerre contre les influences jadis prépondérantes, et l'on sait que toute guerre coûte cher. Combes d'ailleurs l'avait déclaré dans un rapport au Sénat du 5 décembre 1887 avec sa netteté, ou sa brutalité, ordinaire : « C'est pour la République elle-même qu'il faut redouter et prévenir la désaffection des instituteurs : à des hommes pour qui la République personnifie la justice distributive, qui se font de la loi un idéal de raison, il serait facile de suggérer l'idée que la République spécule, comme d'autres gouvernements l'ont fait, sur la soumission aveugle de ceux qui l'aiment et sur la résignation indéfinie de ceux qui souffrent pour elle ». Or il serait peut-être chimérique « de prétendre retenir dans les troupes républicaines jusqu'au dernier soldat de l'armée de l'enseignement par la seule efficacité du sentiment... La voix du sentiment si douce et si persuasive quand elle parle seule est parfois couverte... par la voix rude et retentissante de l'intérêt... Cette armée pacifique qui fait la guerre à l'ignorance, guerre implacable, la chassant des villes, la poursuivant au fond des villages, la délogeant graduellement de ses postes les plus retirés... il faut la payer. L'argent est le nerf de la guerre ». Voilà pourquoi on serait très généreux pour le primaire, pourquoi Léon Say n'avait aucune chance d'être écouté quand il disait que l'intérêt même que nous prenons à ce grand service doit nous encourager à résister à des dépenses exagérées, pourquoi surtout il ne l'était point quand il conseillait d'en alléger un peu l'Etat et d'en laisser quelque chose à la charge des communes, parce qu'il serait malheureux de les désintéresser complètement d'une dépense dont leurs habitants profitent, de faire de l'Etat le seul comptable, le seul contribuable de dépenses qui ont, quoi qu'on en dise, un caractère éminemment local. La nouvelle loi mit tous les traitements à la charge de l'Etat, ne laissa à la charge des départements que l'indemnité dite départementale des inspecteurs primaires, les frais d'entretien ou de location des écoles normales, les frais de bureau de l'inspection académique, à celle des communes les frais de location et l'entretien des écoles primaires, l'éclairage, le chauffage, le logement des maîtres ou les indemnités représentatives : elle partagea en 5 classes les instituteurs et les ins-

titutrices avec des traitements de 1.000 à 2.000 pour les premiers, de 1.000 à 1.600 pour celles-ci, plus des indemnités de résidence calculées selon la population et pouvant aller de 100 fr. à 2.000 à Paris. Aux stagiaires (20 0/0 des titulaires) 800 fr. et une indemnité de résidence. L'augmentation était considérable par rapport à une loi comme celle de 1875 qui avait accordé des maxima de 1.200 aux instituteurs et de 900 aux institutrices. La commission des finances du Sénat établit que l'application intégrale de la loi entraînerait une augmentation de dépense de 71.350.000 (19.500.000 pour amélioration de traitements, 14.000.000 pour création de nouveaux postes, 14 millions pour écoles primaires supérieures, 13.600.000 pour pensions de retraites), proposa diverses modifications qui réduiraient cette dépense à 65.850.000, proposa renvoi à la commission spéciale pour mettre sur pied une loi plus simple, uniquement relative au classement des instituteurs et institutrices. Say, sans se décourager, avait soutenu que le budget de l'Etat n'était pas capable dans sa constitution actuelle de supporter une dépense annuelle supplémentaire de 66 millions, qu'il fallait choisir entre la création de ressources nouvelles et la réforme du système de centralisation de l'enseignement primaire : et il avait fait plaisamment justice du sophisme fréquent que la loi en question ne grossissait point les charges de l'Etat puisqu'elle n'ajoutait rien aux dépenses d'un budget actuellement en discussion. « Quand nous nous apercevons que tel projet de loi à nous soumis peut avoir pour conséquence d'entraîner des dépenses ultérieures, selon M. Combes, nous touchons à la fantasmagorie : et d'après la déclaration de l'honorable rapporteur spécial, quand une loi générale prescrit de développer certains services sans porter d'ouverture de crédits, elle n'impose aucune dépense : c'est la loi d'ouverture de crédits qui est l'auteur de la dépense et non pas la loi générale qui a rendu le crédit nécessaire. Nous avons cherché avec étonnement comment il pouvait se faire qu'à quelques jours, à quelques mois d'intervalle, on vînt nous dire qu'il y avait 29.000 postes nouveaux à créer, puis seulement 14.000, et enfin, après un certain délai que toutes réflexions faites il n'y en aurait pas un seul à créer. Ces variations brusques de 29.000 à 14.000, puis de 14.000 à zéro, ont jeté dans notre esprit un très grand trouble ».

L'instruction publique qui dans le budget de 1889, voté le 30 décembre 1888, devait coûter 135.273.185 et dans celui de 1890 voté le 17 juillet 1889 139.984.000 allait passer à 173.272.524 dans celui de 1891 vôté le 26 décembre 1890, et dans ce budget le chapitre des traitements du primaire, de 58.048.000 en 1889 (grossi d'ailleurs dès le 30 juillet de 14.912.760 de crédits enlevés au budget des dépenses sur ressources spéciales) allait faire un bond gigantesque qui le porta

aux 108.300.840 du chapitre 50 du budget de 1891, presque entièrement consacré aux traitements (1).

Exposition universelle de 1889. — On sait que l'Exposition Universelle de 1889 avait fait concevoir quelques espérances de plus-values sur les revenus de l'Etat. Ces espérances furent peu justifiées : la tendance fut au fléchissement, surtout pour l'enregistrement : août 1889 donna 2.328.000 de moins-values sur les prévisions, et de 2.120.000 sur août 1888 : septembre une moins-value de 3.633.000 sur les prévisions de 2.061.000 sur septembre 1888 : par un singulier hasard c'est seulement en novembre, après l'Exposition, que les choses prirent une tournure plus favorable. Non seulement les profits espérés par l'Etat ne se produisirent point, ou peu, mais encore l'Exposition lui imposa quelques suppléments de dépenses : une loi du 18 avril 1889, s'inspirant d'un précédent de 1878, avait alloué à tous les agents de l'Etat ayant 2.500 de traitement ou au-dessous une indemnité de 10 0/0 de leur traitement pendant l'Exposition, au président de la République une allocation extraordinaire de 500.000, à chacun des ministres et au préfet de la Seine une de 1 million et à tous capitaines, lieutenants, sous-lieutenants, en garnison à Paris 30 fr. de supplément de solde par mois. Cependant en elle-même l'Exposition de 1889 ne fut pas financièrement une mauvaise affaire : elle compta 28.121.975 entrées, dont 25.398.609 entrées payantes (2). Une subvention de 18 millions de l'Etat, de 7 millions de la Ville, 21.500.000 de produit des Bons à lots, enfin 3 millions de recettes diverses, portèrent les recettes à 49 millions et demi, soit à 8 millions au-dessus des dépenses. Ces 8 millions de boni contrastent avec les 32 millions de déficit de celle de 1878 et les 9 de celle de 1867.

A cette date de 1889, où se termine avec la 4e législature la première période de l'histoire de la 3e République, celle qui sembla trop longtemps vouloir faire des budgets extraordinaires quelque chose de très ordinaire, il est bon de jeter un coup d'œil d'ensemble sur la gestion, si attaquée et si passionnément défendue, qui y fut faite de nos finances, et de chiffrer les résultats obtenus. Et la tâche est difficile, à cause de la très grande obscurité des comptes, des enjambements des exercices les uns sur les autres, des reports de crédits, des

---

(1) La numérotation et la composition des différents chapitres variant d'une année à l'autre, une comparaison tout à fait exacte n'est pas possible. Notons seulement que le chapitre le plus important du budget de l'enseignement primaire, celui qui comprend les traitements, est de 57.528.000 dans le budget de 1888, de 58.048.000 dans celui de 1889, de 80.063.000 dans celui de 1890, et va être de 108.300.840 dans celui de 1891.

(2) Ou, plus exactement, 25.398.609 tickets utilisés.

annulations de crédits, des dépassements de crédits, parfois des non utilisations de crédits, des fonds de concours, des contradictions déconcertantes des documents (1), du peu de satisfaction qu'ils inspirent à des esprits un peu exigeants. Réduite aux recettes et aux dépenses ordinaires cette étude n'offrirait aucune difficulté : mais précisément il arrive que l'ordinaire est à chaque instant envahi et pour ainsi dire étouffé par l'extraordinaire qui se laisse beaucoup moins facilement saisir. Le total des budgets extraordinaires qui ont été votés de 1879 à 1890 atteint 4.399.337.992 (2) : une statistique attentive des dépenses d'Etat imputées sur des ressources autres que les recettes ordinaires de 1881 à 1890 est arrivée à un total qui dépasse un peu 4.694 millions et qui est sans doute plus près de la vérité. Des diagrammes publiés dans le Bulletin de statistique et de Législation comparée en 1887 et 1889 font apparaître pour les années 1876-1889 des recettes totales de 47.335.301.620, et des dépenses totales de

(1) Dépenses *totales* de 1879 à 1889, dans le Bulletin de statistique du ministère des finances, dans le rapport Poincaré du 26 juin 1906 (un document des plus sûrs), et dans le rapport que Rouvier a ajouté à son exposé du 10 mars 1892 (en millions) :

	Bulletin	Poincaré	Rouvier
	—	—	—
1879	3.322	3.320	3.391
1880	3.361	3.378	3.431
1881	3.616	3.650	3.710
1882	3.686	3.744	3.801
1883	3.715	3.779	3.842
1884	3.538	3.471	3.565
1885	3.466	3.444	3.540
1886	3.293	3.319	3.448
1887	3.260	3.344	3.425
1888	3.220	3.298	3.404
1889	3.241	3.280	3.406

(2) Budgets extraordinaires, en chiffres ronds :

En 1879	285	millions
— 1880	479	—
— 1881	701	—
— 1882	663	—
— 1883	614	—
— 1884	416	—
— 1885	263	—
— 1886	229	—
— 1887	275	—
— 1888	160	—
— 1889	163	—
— 1890	146	—
	4.394	—

47.139.326.454 : déduction faite de quelques prélèvements sur des excédents de recettes des premières années, les plus productives, de 76 à 81, pour les reporter en recette sur les moins favorisées après 1882, il y aurait du côté des dépenses une supériorité de quelques centaines de milliers de francs. Mais là n'est pas le véritable intérêt de la question : l'important serait de pouvoir déterminer avec précision le montant exact et la nature de ces ressources extraordinaires et les divers modes d'emprunt qui avec les deux principaux, émissions d'amortissable d'abord, ensuite, surtout à partir de 1885, émission d'obligations à court terme, ont permis de se les procurer. Très utile aussi serait d'établir à côté des dépenses autorisées, les dépenses ajournées ou préparées, si fréquentes alors, et qui ont été un germe si fâcheux de charges futures. Pour s'en tenir aux indications que donnent les lois de finances elles-mêmes on ne peut pas ne pas être frappé en rapprochant les 2.700 millions de dépenses prévues pour le service ordinaire de 1879 des 3.046.000.000 fixés par la loi du 17 juillet 1889 pour 1890, du développement inquiétant des dépenses — bien que dans l'intervalle, la conversion de 1883 et le retrait hors du budget de 65 et 75 millions de garantie d'intérêts eussent dû cependant les diminuer d'une centaine de millions : cette augmentation moyenne de plus de 30 millions par an, considérable surtout pour la dette viagère qui passe de 130 millions à 220 et pour l'instruction publique qui passe de 55 à 139, prouve malheureusement une tendance à la prodigalité que la brillante situation dont le nouveau régime héritait, et les magnifiques plus-values qui comblèrent ses premières années, avaient beaucoup facilitée. Et cependant très peu de temps avait suffi pour que l'abondance du début fît place aux embarras et à la gêne qui allaient suivre.

CHAPITRE IV

5e et 6e législature : prédominance des partis modérés : relèvement de la situation financière (1889-1898)

Fin de l'année 1889. — L'habile politique de Constans qui intimida le général Boulanger et le détermina à une fuite honteuse, vrai suicide politique, avait porté ses fruits : les élections des 22 septembre-6 octobre 1889 marquèrent le terme du mouvement boulangiste. Il parut que le péril couru par la République n'avait pas été inutile : il se fit dans les esprits une tendance marquée à la pacification : à gauche et à droite, surtout à droite, les idées modérées semblèrent avoir regagné du terrain et chacun parut guéri de la tentative de courir les aventures. L'entente pouvait se faire sur le programme ministériel du 17 novembre : accorder une grande place aux finances, alléger les charges de l'agriculture, réformer l'impôt sur la propriété bâtie, l'impôt des boissons, déduire le passif dans les successions. Il fut malheureusement bientôt évident que l'union des partis était bien fragile : que la Chambre restait ce qu'elle avait été si souvent, presque ingouvernable, et qu'il serait bien difficile de lui faire suivre une politique cohérente et méthodique. On le vit bien dans un incident amené par l'expiration prochaine du bail des allumettes qui assurait à l'Etat un revenu porté maintenant à 17.015.000 et appelé à grandir. Rouvier espérait davantage d'un monopole exercé directement par l'Etat, mais ne le dit peut-être pas avec toute la netteté qui eût été nécessaire, et la Chambre, sur laquelle le mot de monopole faisait mauvais effet, vota le 21 novembre par 269 voix contre 210, malgré une vive opposition de Jules Roche, une proposition Peytral-Leydet pour la liberté de fabrication avec soumission des fabriques à l'exercice. Rouvier était battu dans la personne de Jules Roche et il songea à démissionner. Il put heureusement faire revenir la Chambre sur son vote le 23 novembre par 244 voix contre 237 ; mais il resta de cet incident une preuve de la faiblesse du

gouvernement et de l'indiscipline naturelle de la Chambre. Une loi du 27 décembre 1889 attribua à l'Etat le monopole de la fabrication et de la vente, et une somme de 25.500.000 au lieu de 17.011.500 fut inscrite à ce titre au budget : en ce temps les exigences ouvrières n'étaient pas encore portées au point de rendre des monopoles, tels que celui-là, plutôt onéreux que profitables à l'Etat (1). Parfois le gouvernement faisait preuve de fermeté : une demande de 150.000 fr. pour des grévistes du Nord et du Pas-de-Calais ayant été déposée par Ferroul, Yves Guyot, ministre des travaux publics, demanda l'urgence en indiquant expressément qu'il la voulait afin de ne pas laisser les intéressés dans l'illusion de croire qu'un tel subside pourrait leur être accordé : si la proposition avait été faite dans des vues réellement philanthropiques elle n'aurait pas été précédée de considérants très peu faits pour développer les sentiments altruistes des citoyens les uns pour les autres : ce dont il s'agissait, c'était de subventionner une grève, une grève que la plupart de ceux qui la pratiquaient ne faisaient que par peur et à leur corps défendant. Les Chambres goûtent assez ce langage qu'elles entendent trop peu souvent, et la demande fut rejetée par 383 contre 142. Ce qui n'empêcha point celle-ci de mettre bientôt après Tirard en minorité (17 mars 1890) et par conséquent d'ouvrir une crise ministérielle qui aboutit simplement à donner à Freycinet au lieu de Tirard la présidence du Conseil et laissa dans les mêmes mains les portefeuilles des finances, des travaux publics et de l'intérieur.

Projet de budget 1891. — Rouvier venait précisément de déposer (22 février) son projet de budget pour 1891, remarquable par une volonté nettement affirmée de clore l'ère des budgets d'expédient et d'ouvrir celle des budgets de principe : notamment d'en finir avec l'extraordinaire et de faire rentrer toutes les dépenses dans le budget ordinaire : sauf toutefois les garanties d'intérêts qu'il n'osait pas encore y réintégrer. Il avait été émis ou il devait être émis pour 1.079.953.701 d'obligations à court terme (mais en fait, en juin 1890,

(1) On en était d'ailleurs fort près. Le produit brut des quelques 28 milliards d'allumettes vendus en 1892 a été de 26.805.306, le produit net de 20.430.753 ; un peu plus de 3 millions de bénéfice sur le versement qu'avait fait au Trésor la Compagnie des allumettes. Mais encore faudrait-il défalquer de ces 3 millions les intérêts du capital de 35 millions employé à l'expropriation des fabriques existant avant l'octroi du privilège de fabrication à une société unique, l'amortissement de ce capital, les pensions de retraite du personnel, et les augmentations de salaires que le personnel ouvrier sut obtenir, ou arracher par des grèves, particulièrement graves en 1895. Et les frais de fabrication, montés de 3.594.047 en 1890 à 6.525.535 dès 1892, n'ont pas dû laisser subsister grand chose de ce bénéfice.

il n'y en avait que pour 774.074.966) (1), qu'il importait d'éteindre ; dans ce but Rouvier voulait émettre un emprunt de liquidation de 700 millions en 3 0/0 perpétuel, seul fonds dont selon lui l'ampleur se prêtât bien à une opération de cette importance : tant il est vrai que la droite avait dit juste en annonçant un gros emprunt après les élections. Pour l'équilibre du budget de 1891 Rouvier proposait plusieurs modifications d'impôt, offrant, de même que l'emprunt de liquidation, des analogies frappantes avec les projets Carnot de 1886 : suppression du droit de circulation, du droit de détail, de l'exercice « l'expérience acquise par les agents du recouvrement des changements survenus dans les conditions de la production des spiritueux et dans le mode de transport des boissons en général, enfin l'adoption de garanties nouvelles, moins gênantes que l'exercice pour les redevables, nous semblant la suffisante garantie d'une rentrée régulière de l'impôt » : substitution aux droits supprimés d'un droit uniforme de consommation et d'une majoration des licences (jusqu'à 120 fr. à Paris) : réduction à 2 des tarifs des entrées des villes, 10,20 (et 25 pour Paris) ; et élévation à 225 par hectolitre du droit de consommation de l'alcool, ce qui le laisserait encore beaucoup moins imposé que dans les principaux pays du monde et produirait un revenu de 96.350.000 : franchise des bouilleurs de cru réduite à 10 litres d'alcool pur. En outre Rouvier prévoyait une augmentation de 5 millions et demi sur le droit de consommation du vinaigre, une élévation de 20 à 30 fr. de la taxe sur les produits excédant le rendement conventionnel de la betterave (ce qu'on appelait le boni), d'où un produit espéré de 27 millions. Non moins importants étaient les changements proposés dans les contributions directes : la contribution foncière sur la propriété bâtie se montant à 64.005.000 et les résultats du recensement ordonné par la loi du 8 août 1885, maintenant terminé, faisant connaître qu'elle se montait en moyenne à 3 fr.03 0/0 du revenu imposable, et la foncière non bâtie (118.547.263) à 4 fr. 60 0/0 de ce revenu, il était indiqué de réduire la non bâtie à 103 millions et par là même le taux moyen à 3 fr. 97 0/0 : et pour la foncière bâtie, au contraire, la relever à 81.800.000 ce qui en porte-

(1) Dont 694.953.701 pour renouvellements, pour dépense des budgets extraordinaires, et 385 millions pour les garanties d'intérêts. En fait les obligations émises en juin 1890 (rapport Poincaré du 26 juin 1890 sur les finances) ne dépassaient pas 774.074.966. Les obligations trentenaires de 1876 et 1877 avaient presque complètement disparu, beaucoup ayant été transformées en 3 0/0 amortissable. Des 350.744.000 autorisés pour chemins vicinaux et constructions scolaires il n'avait été encore émis que 235 millions. Ce n'est pas une des moindres causes du peu de clarté de toute cette histoire que ces retards d'émission, que ces transformations de titres, et que cette infériorité — parfois — des dépenses faites par rapport aux dépenses autorisées.

rait le taux aussi à 3 fr. 97 et la transformer en impôt de quotité : car pour la propriété bâtie n'existaient pas autant que pour la non-bâtie les raisons puissantes qui recommandent la stabilité de l'impôt. Il y aurait même intérêt à adopter le principe d'une révision décennale. Toutes compensations faites, les augmentations d'impôt demandées par Rouvier atteignaient 154.800.000 fr., à savoir :

Alcool	96.350.000
Sucres	27.000.000
Bouilleurs de cru	20.000.000
Vinaigre	5.400.000
Bénéfice sur les boissons	1.800.000
Remaniement de la foncière	3.600.000

Le progrès était évident ; la disparition de l'extraordinaire supprimait, selon le mot d'un député belge, ce gobelet avec lequel les ministres des finances escamotaient le déficit. Mais la guérison n'était pas complète, loin de là ; Rouvier était loin d'appliquer intégralement le principe qu'il avait formulé lui-même, à savoir que quand on avait acquis la certitude de la permanence d'une dépense, ou qu'on se voyait dans l'impossibilité de lui assigner tout au moins un terme précis, le devoir du gouvernement et des Chambres était tout tracé: ce n'était pas à l'emprunt, mais à l'impôt, qu'il appartenait de la couvrir. Or ce principe excellent continuait à être violé, et l'unité budgétaire ne triomphait que fort incomplètement ; pour qui ne voulait pas se payer de mots il subsistait toujours plusieurs budgets extraordinaires, celui des garanties, celui des conventions, puis le budget sur ressources spéciales, le budget des services spéciaux, etc. C'était une rude tâche pour un ministre que de faire accepter ces vues si sages d'une Chambre qui n'était pas d'humeur à se laisser dominer, et qui en outre était fort disposée à se lancer dans des dépenses sociales, selon l'expression qui commençait à faire fortune. Et la commission du budget fit subir cette fois encore à l'œuvre ministérielle de telles transformations que presque rien n'en resta.

Réforme de la contribution foncière. — Elle approuva l'incorporation à l'ordinaire des dépenses de la guerre mais rejeta la plupart des nouvelles taxes et en proposa seulement pour 62 millions (une surtaxe de 10 francs sur les sucres, soit 18 millions ; une patente spéciale sur les raffineurs, 1 million ; une rectification des taxes de douane sur les pétroles, 6 millions ; élévation à 170 du droit sur l'alcool (au lieu de 225), soit 20 millions ; élévation à 4 0/0 de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, par analogie avec la foncière, 17 millions). Elle acceptait la réduction de 15.300.000 sur la foncière

non bâtie, et le taux de 3,97 sur la bâtie, mais rejetait la transformation de la contribution foncière bâtie en impôt de quotité, et ici elle avait un auxiliaire considérable dans la personne de Léon Say, toujours très attaché à sa doctrine que le foncier doit être abandonné aux départements et aux communes, que c'est la seule chance pour qu'il soit bien réparti et bien perçu, et très hostile à une élévation trop sensible et trop brusque du foncier, car ce serait abaisser du coup de 486 millions la valeur vénale de la propriété française. Il fit une proposition d'ajournement que la Chambre repoussa. Elle vota au contraire un amendement Pelletan-Peytral limitant le relèvement du foncier à 3 /20 0 /0, avec le système de la quotité, et ces dispositions passèrent dans la loi du 8 août 1890, qu'il avait fallu voter, sans plus tarder, pour permettre aux conseils généraux de procéder à la répartition des contributions directes dans leur séance ordinaire du mois d'août. Il ne serait donc plus assigné de contingent aux départements, arrondissements et communes en matière d'impôt foncier bâti. Quant au foncier non bâti il lui fut accordé un dégrèvement de 15.267.977, réparti entre 82 départements les plus surchargés, et en s'attachant à ce que pour aucun département le taux ne dépassât 4,50 0 /0.

Tout ceci n'était pas d'un bon augure pour le projet Rouvier ; la réduction à 3,20 0 /0 du taux de la contribution bâtie lui retirait tout l'accroissement de recettes sur lequel il avait échafaudé l'équilibre de son budget, sans parler des autres suppressions ou diminutions qu'elle avait fait subir aux projets d'impôt ministériels. Ministre et commission cherchèrent partout de nouvelles ressources: élévation des droits de douane sur les raisins secs, le maïs, le riz, la mélasse ; impôt de 0,10 à 0,30 sur les spécialités pharmaceutiques et de toilette, estimé 12 millions. Déjà la commission découragée inclinait à laisser de côté l'unité budgétaire ou à prendre avec elle des libertés suspectes ; il s'y disait que cette unité ne saurait s'étendre à des dépenses de premier établissement, à des dépenses exceptionnelles et transitoires, à des dépenses productives de bénéfices financiers, dépenses qui peuvent s'amortir d'elles-mêmes. Déjà on jetait les yeux du côté de l'emprunt annoncé et on commençait à se dire qu'avec un emprunt en perspective l'équilibre serait bien aisé à obtenir si l'on voulait...

Discussion du budget de 1891. — Telles étaient les dispositions lorsque la discussion générale s'ouvrit le 23 octobre, Boudenoot adjura la Chambre de ne pas se traîner dans les expédients plus ou moins habiles auxquels on avait eu recours les années précédentes pour boucler les budgets et les mettre dans un état d'équilibre que

l'on avait pu avec raison qualifier d'instable et de fictif, puisque chaque année il s'était fait plusieurs centaines de millions d'emprunts indirects destinés à alimenter les quatre ou cinq budgets extraordinaires dont on avait à supporter le poids ; il ne fallait pas persévérer dans les errements actuels qu'on avait pu subir pendant un temps donné mais qu'il était impossible de défendre ; il fallait renoncer à la formule décevante et mensongère ni emprunts ni impôts nouveaux ; puisqu'on n'avait pas su éviter le premier fléau, les dépenses hors budget, les impôts nouveaux existaient par là même en réalité, qu'on les avouât ou non ; il en fallait, et aussi des économies ; supprimer des emplois, mieux encore les rendre inutiles en simplifiant les rouages administratifs, et les payer en raison de leurs services, non en raison de leurs besoins. Freppel s'indigna qu'on pensât à créer de nouveaux impôts quand les deniers publics étaient outrageusement gaspillés ; Maujan, qu'on apportât un budget de pièces et de morceaux, rongé d'expédients, d'impôts demandés aux besoins et non aux ressources, sans oser demander à la richesse acquise l'augmentation considérable qui serait nécessaire pour répondre au programme de la démocratie. Poincaré affirma la nécessité d'impôts nouveaux, et, si l'on voulait faire des expériences d'avoir d'abord une base assez large et assez solide pour en supporter le poids. Félix Faure excusa l'œuvre entreprise après 1876 pour outiller la France qui était véritablement en retard ; le malheur c'était que cette œuvre eût coïncidé avec des dégrèvements, et avec une crise économique générale ; il fallait faire preuve de virilité et d'énergie en faisant rentrer dans l'ordinaire les garanties d'intérêt, en demandant à l'alcool les ressources nécessaires pour cette réforme, sinon on ne pourrait fermer l'ère des emprunts ; cela vaudrait mieux que d'augmenter l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières qui pèserait lourdement sur le travail ; avant tout, chercher les ressources nécessaires dans la répression de la fraude. D'Aillières cita des preuves concluantes de la surabondance des emplois et de la lourdeur de la dépense des pensions de retraite qui en était la conséquence ; Say loua le budget républicain libéral, en traça les limites et le caractère, l'opposa au budget radical, et constata que celui du ministre s'en rapprochait plus que celui de la commission. Burdeau, rapporteur général, réédita à peu près le discours qu'il avait prononcé dans la Chambre précédente à propos du budget de 1890, attribua toutes les difficultés à l'incorporation des dépenses de la guerre dans le budget ordinaire, incorporation d'autant plus nécessaire d'ailleurs que jusque-là les demandes de l'administration de la guerre en matière de dépenses extraordinaires étaient si peu limitées par la crainte d'un refus, et le contrôle parlementaire si

indulgent, qu'en fin d'année il restait parfois 20, 30, 40 millions non consommés : « on nageait dans les crédits » ; mot à retenir, car il est la condamnation la plus décisive des budgets extraordinaires. Rouvier avoua que les Chambres n'étant pas retenues par la nécessité de trouver des ressources nouvelles quand elles votaient des dépenses nouvelles avaient cédé à la tentation trop naturelle d'en faire supporter les frais à l'amortissement, descendu un instant à 15 millions et encore cette année même à 25, proclama qu'il n'était pas possible de faire un budget sincère, honorable, sans impôts nouveaux, et posa la question de confiance sur l'incorporation à l'ordinaire de l'extraordinaire de la guerre, chose à laquelle d'ailleurs la Chambre était résolue.

Les budgets particuliers de plusieurs ministères donnèrent lieu à quelques propositions, présentées notamment par des députés boulangistes pour mettre le ministère dans l'embarras ; telle une certaine proposition de de Belleval pour supprimer le budget des cultes à partir du 1er juillet 1891 et en affecter les fonds à un asile pour les invalides du travail, une autre de Thellier de Poncheville pour la suppression des sous-préfets. Plus sérieux, mais pas plus fructueux, furent les efforts faits pour faire supprimer 57 tribunaux jugeant par an moins de 100 affaires, ou un amendement Lanessan pour affecter 1/20 du produit net des P. T. T. au personnel et au matériel de la même administration (1) ; il lui fut objecté avec raison par Félix Faure qu'il n'y avait rien de plus dangereux que d'affecter une partie des revenus publics à une certaine catégorie de citoyens, que ce serait mettre en péril l'unité du budget. Plus sérieusement discutés furent le budget des finances et celui des recettes. Aux finances, Rouvier voulait que la discussion de l'emprunt précédât celle des recettes, prévoyant bien que s'il en était autrement la tentation serait irrésistible d'augmenter le chiffre de l'emprunt pour diminuer celui de l'impôt, et que peut-être l'inscription à l'ordinaire des dépenses de la guerre en pourrait être compromise ; ce fut en vain : 303 voix contre 248 ajournèrent le vote de l'emprunt après le vote intégral de la loi de finances, et cela non sans qu'il fût déjà certain que le chiffre de cet emprunt serait majoré de 169 millions, dont 57 pour éteindre les obligations trentenaires, et 112 pour les Bons de liquidation émis pour réparation des dommages de guerre ; décision prise malgré le ministre, ce qui, bien entendu, affaiblit encore son autorité. Un autre échec l'attendait dans la question fort grave aussi de l'intérêt servi aux déposants des

(1) Produit brut, alors, des P. T. T., environ 199 millions ; produit net, 55.

caisses d'épargne : 4 0/0 (1). L'énormité de ce taux apparaissait de plus en plus à tous les yeux (ou aurait dû leur apparaître) depuis que les cours de la rente 3 0/0, soutenus par l'affermissement de la situation politique, l'amélioration encore relative mais réelle de la situation financière, la rareté des placements industriels ou commerciaux suffisamment sûrs, avaient vivement progressé et par exemple atteint 95 en octobre, d'où cette conséquence étrange qu'un placement remboursable à vue rapportait un intérêt supérieur à celui qui n'était nullement exigible ; nul n'a fait plus vigoureusement ressortir l'absurdité de cette conséquence que Henri Germain qui déclarait la chose sans exemple dans aucun temps, et qui rappelait que depuis qu'il existait des caisses d'épargne l'intérêt servi à leurs déposants avait toujours été inférieur d'au moins un point au rendement de la rente. De toutes les économies à faire nulle n'était plus urgente que l'abaissement d'un taux aussi exagéré. 3,25, 3,50, 3,75 furent proposés ; dans un esprit de philanthropie ici assez mal placé Laroche-Joubert et de Soubeyran proposèrent 4 0/0 pour les dépôts inférieurs à 400 francs, 3,50 jusqu'à 500,3 jusqu'à 1000,2 au-delà ; ils n'avaient pas prévu suffisamment la facilité de morceler les dépôts pour conserver l'intérêt de 4, ni le retrait de fonds considérable qui pourrait se produire aux degrés supérieurs de l'échelle, car il existait bien pour 1 milliard et demi de dépôts supérieurs à 1.000 francs. Rouvier et Freycinet déclarèrent ne pouvoir accepter ce taux ; la Chambre vota 3,75 contrairement à Rouvier qui voulait 3,50, et cela tandis que le rendement moyen du portefeuille n'était que de 3,62 à 3,65 (2).

---

(1) Aussi le nombre des déposants et les sommes déposées montaient-ils avec une inquiétante rapidité : en 1875 2.365.600 livrets, et 660.400.000 francs déposés : en 1884 4.751.000 livrets pour 2.021.908.204 francs. Les causes en étaient la loi de 1881 élevant à 2.000 au lieu de 1.000 le maximum des dépôts, le krach de la Bourse en 1882, et le haut intérêt servi par les caisses d'épargne.

(2) Moireau, *Les projets de réforme des Caisses d'épargne* (*Revue des Deux Mondes*, juin 1892).

Citons, parmi les curiosités fiscales de l'année 1890, la proposition d'un certain Emile Moireau pour une taxe sur l'usage des titres de noblesse, afin de « prélever la dîme de l'orgueil et de l'amour des falbalas du passé ».

Particule simple.	droit de	500 fr.
Répétition de la particule	—	1.000 »
Chevalier.	—	1.000 »
Baron	—	5.000 »
Vicomte	—	10.000 »
Comte	—	20.000 »
Marquis	—	30.000 »
Duc	—	50.000 »

A la discussion du budget des recettes l'élévation à 4 0/0 de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières triompha aisément et fut escomptée comme devant produire 17 millions ; de même la taxe de 0,60 à 1,50 par mètre carré, selon la population, sur les affiches apposées sur les murs (après des taux de 1 à 4 francs précédemment votés). On laissa de côté la surtaxe de l'alcool, la taxe sur les produits pharmaceutiques, les droits sur les pétroles. Tout était à la confiance et le déficit n'effrayait plus personne. Même il s'en fallut de peu que l'impôt de 2 décimes sur la grande vitesse et sur les transports de voyageurs ne disparût. Félix Faure ayant fait allusion le 25 octobre au fait que lorsque l'Etat aurait diminué ou supprimé cet impôt les Compagnies s'étaient engagées à accorder sur leurs tarifs une diminution correspondante, ce fut le signal d'une campagne pour l'allègement immédiat de cet impôt dénoncé comme un de ceux qui avaient l'action la plus funeste sur la richesse du pays. Rouvier se déclara très favorable à cette réforme, mais le jour n'en était pas encore venu et le meilleur moyen de la préparer était d'avoir des budgets en équilibre, mieux que cela, en excédent. On ne crut pas impossible cependant de lui forcer la main, notamment Pelletan qui les 28 novembre et 6 décembre demanda la suppression de l'impôt de 1871, au besoin même en renonçant à l'incorporation de l'extraordinaire de la guerre au budget ordinaire. Crainte de pis le ministère résolut de combattre le dégrèvement pour 1891 mais de l'annoncer pour 1892. Pelletan insista, nia qu'il dût y avoir plus de ressources pour 1892 puisqu'il n'y en avait point pour 1891, et c'est à 4 voix seulement (233 contre 229) que la Chambre rejeta un amendement réalisant la détaxe le 1er juillet 1891, au risque de mettre en désarroi tout le budget de cette année. Une lutte plus vive se produisit autour de l'amendement Clausel de Coussergues qui, pour remédier à des abus criants causés par le fameux droit d'accroissement, voulait qu'à chaque décès de congréganiste il ne fût fait de

---

Prince	droit de	100.000 fr.
Duc ou comte, avec Altesse	—	200.000 »
Prince, avec Altesse.	—	250.000 »

Majoration de 25 0/0 si le déclarant fait participer sa femme à son titre, et de 25 0/0, en outre, s'il y fait participer ses enfants.

Les communes dont on aura pris le nom (ou d'un hameau, ou d'un château) auront droit à une indemnité égale aux droits du tarif.

Le produit en sera affecté à supprimer les impôts de consommation sur les objets de consommation générale ou sur la circulation des marchandises.

Aucun fonctionnaire, magistrat, officier, de l'ordre civil ou militaire, ne pourra faire usage de titre nobiliaire dans l'exercice de ses fonctions : toute contravention à cette prescription entraînera de plein droit révocation.

déclaration qu'au siège principal de la congrégation et non pas dans chacun des quelques 800 bureaux d'enregistrement où ses biens pouvaient peut-être être disséminés. En dépit de son évidente équité l'amendement fut rejeté par 303 voix contre 231 et la droite fut si exaspérée de ce déni de justice qu'elle s'abstint en masse lors du vote du budget.

Porté au Sénat le 10 décembre le budget fut attaqué par Blavier, par Buffet, comme incomplet, insuffisant, ne supprimant pas réellement l'extraordinaire, laissant subsister des gouffres béants tels que les lois scolaires, les plans de travaux publics, etc. Rouvier, Béranger, rapporteur général, répondirent que ces reproches étaient injustes, que le progrès était réel, qu'on avait rompu avec l'absurde formule ni emprunts, ni impôts nouveaux, que la rentrée dans l'ordinaire de dépenses devenues ordinaires et devant le rester, au moins jusqu'à un chiffre d'environ 80 millions, était un acte de sincérité budgétaire que l'opinion ne pouvait accueillir qu'avec satisfaction, que des efforts avaient été faits et continueraient à l'être pour obtenir une construction de plus en plus économique des voies nouvelles, que la clôture ou la modification du compte d'exploitation partielle était déjà chose faite pour les Compagnies de l'Est, de l'Ouest et du Midi (1), que des pourparlers étaient engagés avec les autres Compagnies, que la situation n'était nullement inquiétante. Pour répondre à des critiques assez vives de l'élévation à 4 0/0 de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, Rouvier montra qu'à l'impôt de 3,20 0/0 sur la propriété bâtie il fallait ajouter 2 0/0 et une fraction pour les portes et fenêtres, qu'en réalité c'était du 5,41 0/0, et même avec les centimes additionnels souvent du 11,41 0/0 sur la propriété bâtie et du 9,29 0/0 sur la non bâtie, qu'il ne fallait donc pas dire que les valeurs mobilières étaient écrasées, et qu'une nouvelle charge pour elles de 16 à 17 millions n'avait rien d'injuste ni d'intolérable. Le 26 décembre l'accord se fit entre les deux assemblées sur un budget de 3.164.881.549 en dépenses, de 3.165.297.627 en recettes, qui devait être réglé par la loi du 18 février 1902 à 3.374.034.677 de recettes et 3.258.171.024 de dépenses.

L'emprunt de 1891. — Restait à voter l'emprunt ; il était déjà à vrai dire contenu dans le budget, le crédit pour le paiement des

(1) Par convention du 20 avril 1889 avec l'Est, du 20 juin 1889 avec l'Ouest, du 16 avril 1890 avec le Midi, bientôt avec le P. O. et le Lyon. Le P. O. convint d'en limiter la durée aux cinq premières années d'exploitation d'une ligne, le P. L. M. d'y renoncer en 1892 pour les lignes ouvertes en 1883, en 1893 pour celles ouvertes en 1884, en 1894 par celles ouvertes de 1885 à 1889, et après 1895 pour toutes après cinq ans d'exploitation, exception faite pour la ligne du Rhône au Mont-Cenis dont la situation était particulière.

rentes 3 0/0 ayant été porté de 433 millions et demi pour 1890 à 442 millions et demi pour 1891 (l'emprunt en effet ne devait être effectué que graduellement et les versements s'échelonnaient jusqu'au 15 juillet 1892). Une loi du 24-27 décembre autorisa l'émission de rentes 3 0/0 destinées pour 391.863.000 au remboursement des obligations échues en 88,89 et 90, pour 303.100.000 à celui des obligations échéant en 91 et 92 (1), et en plus de la somme de rentes nécessaire pour rembourser les obligations du Trésor et les bons de liquidation créés par les lois de 1873, 1876 ; en tout 869 millions de capital (869.488.000) (2) dont l'émission fixée au taux de 92,55 par décret du 2 janvier 1891 eut lieu le 10 janvier avec tout le succès ordinaire en pareil cas ; les offres montèrent à 14 milliards et demi ; petite épargne et grands établissements de crédit rivalisèrent d'empressement ; et en même temps une émission de 3 0/0 russe succédant à de grosses émissions de 4 0/0 en 89 et 90 attestaient l'abondance de l'argent et la puissance de l'épargne française, emprunts qui devaient lui être plus tard si funestes, mais qui eurent du moins l'avantage d'être la preuve éclatante de cette entente franco-russe qui jadis assura la paix de l'Europe.

L'année 1891. — La grande cause de cette hausse des fonds publics en général et des fonds français en particulier était peut-être moins la meilleure direction qui semblait imprimée à notre politique financière que la rareté de placements avantageux ; la disposition de plus en plus marquée du législateur à s'immiscer dans toutes les questions de travail toujours en faveur des ouvriers, à faire du socialisme d'Etat, à encourager les revendications les plus graves de conséquences, menaçaient la production française de charges qui, en effet,

(1) Restèrent dû 370.975.392 d'obligations, devant échoir en 1893, 1894 et 1895.

(2)

492.843.170	pour remboursement du solde des obligations sexennaires créées pour le service des budgets.
48.046.699	pour remboursement du solde des obligations sexennaires créées pour les besoins du compte de liquidation.
154.073.000	pour dépenses extraordinaires de la guerre.
52.350.000	pour remboursement des bons de liquidation créés pour réparation des dommages de guerre.
63.150.000	pour remboursement des bons de liquidation créés pour réparation des dommages du second siège de Paris.
56.050.000	pour remboursement des obligations trentenaires émises pour travaux publics (loi du 29 décembre 1874).
2.975.000	pour frais de l'opération.
169,60	divers.
866.488.038,60	

allaient devenir progressivement extrêmement lourdes. Limitation du travail des femmes et des enfants dans les manufactures, limitation de la durée de la journée de travail, institution d'un jour de repos hebdomadaire, caisses de retraites, de secours, de prévoyance, etc. une foule de propositions semblables se succédaient, inquiétantes surtout par l'état d'esprit qu'elles manifestaient dans les pouvoirs publics et qu'elles développaient dans les classes ouvrières. La domination des syndicats était considérée comme une liberté ; on vit un patron à Grenoble forcé de renvoyer un ouvrier parce qu'il n'était pas syndiqué et le tribunal devant qui fut portée l'affaire se déclarer impuissant. Grèves ou tentatives de grèves se multiplièrent en 1891, omnibus, tramways, boulangers, mineurs du Pas-de-Calais, même chemins de fer. La fête du 1er mai donna lieu à la déplorable affaire de Fourmies et il fallut quelque courage à Constans pour « envoyer du haut de la tribune à l'officier qui a été assez malheureux pour se trouver dans la triste nécessité d'obéir à un impérieux devoir le témoignage de sa sympathie et de son attachement ». L'hiver 1890-1891 ayant été fort rude Méline proposa un dégrèvement de 3 millions sur le principal de la foncière pour les cultivateurs qui feraient des blés de mars ; la commission, dénaturant le projet, étendit cette mesure à toutes les cotes ne dépassant pas 30 francs et la Chambre vota par 267 contre 250 un dégrèvement de 6 millions sur 7 millions peut-être de petites cotes, faisant ainsi à chacune un cadeau de 0,85 par cote, à échéance de 1892 ! Ajoutons, il est vrai, qu'elle eut le bon sens de rejeter un amendement Rivet reportant ces 6 millions sur les cotes supérieures à 500, ainsi que d'autres amendements dégrevant les cotes mobilières des loyers de moins de 200 francs et les rejetant sur ceux de plus de 500, et que le projet de Dumay d'affecter une somme de 8 millions au paiement d'un trimestre de loyer de tous les ouvriers et employés dont le travail aurait été suspendu pendant un mois et plus à cause de la rigueur de l'hiver. En novembre 1891 un manifeste de la petite République (Goblet, Lockroy, Peytral, etc.), affirmera la nécessité d'une politique sociale, d'une réforme des impôts, de lois sur l'arbitrage, sur les accidents du travail, les retraites ouvrières, la réforme de l'assistance publique, etc.

Projet de budget 1892. — Le 26 février 1891 était déposé par Rouvier le projet de budget de 1892 : 3.218.404.133 fr. en recettes, 3217.815.515 en dépenses, environ 53 millions d'augmentation provenant surtout, en recettes, du supplément de recettes attendu de la grande modification du régime douanier alors en préparation, en dépenses d'un nouvel effort vers l'unification budgétaire et de certains

suppléments de crédits à divers ministères. Fidèle à la parole donnée Rouvier consacrait la plus grande partie du boni attendu de l'augmentation des droits de douane au dégrèvement des transports à grande vitesse qui allait être en effet le grand événement financier du l'année 1892. Il comptait sur 90 millions de pertes ou de dépenses nouvelles, à savoir 38 de diminution de revenu sur la grande vitesse, 23 de supplément à prévoir sur la garantie d'intérêts, 28 du coût de l'emprunt de 1891 : et d'autre part sur 90 millions aussi de ressources nouvelles, dont 40 de plus-value des impôts existants, 38 1/2 des douanes, 11 1/2 de liquidation dernière de la caisse de dotation de l'armée. Comparant les 3.217 millions de dépenses qu'il proposait aux 2.957 du budget de 1887, il montrait que cette augmentation de 260 millions en 5 ans ne justifiait pas les doléances et les critiques des ennemis de la République, et, surtout, que la responsabilité en incombait aux Chambres puisque l'augmentation résultait surtout de lois votées par elles. Il souhaitait la rentrée de toutes les dépenses extraordinaires dans l'ordinaire et l'annonçait dès le prochain budget pour les garanties des chemins de fer algériens, dans lesquels l'équilibre entre recettes et dépenses était encore trop éloigné pour qu'on pût considérer ces garanties comme une avance purement temporaire : en outre cette incorporation rendrait plus rigoureux le contrôle des dépenses publiques, tendrait à mettre un terme aux emprunts, contribuerait donc à l'abaissement du taux de capitalisation des valeurs, et servirait à la diffusion du crédit à bon marché. Il se félicitait que le budget de 1892 consacrât 69 millions et demi à des amortissements divers, louait la politique d'économie déja suivie avec tant de persévérance, et recommandait d'y persévérer plus que jamais : il fallait s'appliquer avec un soin jaloux à préserver les revenus publics, se garder des improvisations, savoir affronter le reproche de timidité. — Justifiable à certains égards, cette satisfaction qu'exprimait Rouvier l'eût été davantage si toutes les dépenses avaient été remises dans l'ordinaire : mais nombreuses étaient encore celles qui ne l'étaient point, budget sur les ressources spéciales, budget des services spéciaux du trésor, garantie d'intérêts des chemins de fer français, chemins vicinaux et établissements scolaires (1). Même commençait alors à apparaître l'idée d'un budget

(1) C'est Cavaignac lui-même qui dans son rapport en a dressé la liste la plus complète : subventions mises à la charge de la caisse des écoles : suppléments de pensions : reboisement : téléphone : hôtels des postes et télégraphes : mise à la charge de la caisse des dépôts et consignations de toute une série de dépenses dont l'imputation sur des ressources exceptionnelles ne peut se justifier que par les exigences d'une heure difficile, et dont la place au budget est marquée parce qu'elles incombent à l'Etat : enfin, garantie d'intérêts, retirée à tort du budget où elle devait figurer.

spécial pour l'Algérie, que réclamait Tirman, gouverneur général : mais elle était vigoureusement repoussée et l'unité budgétaire était le principe au nom duquel était combattue cette proposition (d'ailleurs au fond compatible avec lui) : « Il est nécessaire, disait Ernest Boulanger à la tribune du Sénat, 2 mars 1891, à cause même de la gravité de la proposition, de lui barrer de suite le chemin et d'en montrer les dangers. Il ne faut pas de rupture de l'unité du budget général des départements français... Quels que soient, a dit le baron Louis, les jugements que l'on porte sur la centralisation en matière de finances elle n'a que des avantages et point d'inconvénients. Elle répand la lumière, elle étend le contrôle du Parlement : elle fait passer sous ses regards toutes les affaires du pays : elle soumet à son examen tous les rouages de son administration... Moins que jamais aujourd'hui il ne faut laisser dissoudre le faisceau de ces garanties, parce que plus qu'à aucune autre époque nous avons besoin de concentrer toutes les ressources de notre crédit pour résoudre dans une vue harmonique les problèmes de la démocratie contemporaine ».

Rapport de Godefroy Cavaignac du 18 juillet 1891. — Le projet de budget de 1892 donna lieu à ce rapport général de Godefroy Cavaignac du 18 juillet 1891, sur lequel nous avons déjà appelé l'attention à cause de sa particulière importance. Il est, on l'a vu, plein d'aveux, aveux d'autant plus significatifs qu'en même temps c'est une pensée apologétique qui l'inspire d'un bout à l'autre : il est en même temps plein de renseignements précieux. Il condamnait la simultanéité des grosses dépenses et des dégrèvements mis à l'ordre du jour depuis 1878 : « Même pendant les 3 années (1878, 1879, 1880) où les recettes croissaient encore, il est permis de se demander si la prudence financière autorisait l'abandon de ressources aussi considérables : les dépenses, en effet, pendant ces 3 exercices n'ont pû être couvertes qu'à l'aide d'un appel à des ressources exceptionnelles dont le chiffre a atteint 120 millions en 1879. Il serait moins aisé encore de justifier les dégrèvements qui ont été votés postérieurement dans des périodes plus difficiles. Quelques-uns d'entre eux ont constitué des mesures essentiellement provisoires sur lesquelles on est revenu au bout de quelques mois comme le dègrèvement des sucres. Personne ne pourrait soutenir que les résultats produits par ces dégrèvements de près de 400 millions aient été une compensation suffisante pour les sacrifices qu'ils ont imposés au Trésor et pour les difficultés financières qu'ils ont créées... L'exemple des dégrèvements réalisés vers 1880, des maigres résultats qu'ont donnés la plupart d'entre eux, commande en ces matières la plus grande circonspection. Il n'y aura de véritables dégrèvements, comme il ne peut y avoir de véritable

amortissement, que le jour où le budget ordinaire comprendra et couvrira par des ressources ordinaires l'ensemble des dépenses publiques. Ce serait une politique qui manquerait à la fois de sincérité et de clairvoyance que de paraître restituer d'une main aux contribuables ce qu'on serait obligé de demander de l'autre à des expédients... (Sans doute la situation financière était devenue très différente de celle qu'avait connue le Parlement les années précédentes). Mais si les pouvoirs publics ne se départissent point des habitudes de prudence financière, s'ils persistent dans cet effort d'économie et de régularité qui a marqué les dernières années, il est permis de penser que nous aurons dans peu assuré définitivement l'unité du budget et touchons au moment où la dette de l'Etat aura cessé de s'accroître et pourra peut-être aller en diminuant. « De la Dette il disait : « Il y a environ 10 ans les préoccupations qu'excitait l'accroissement démesuré de notre dette en pleine paix ont acquis une intensité singulière : si le crédit de la France n'était point ébranlé par ces emprunts continus qui atteignaient dans une période normale des sommes qui naguère n'ont été nécessaires que dans des crises exceptionnelles, le danger était cependant manifeste et les pouvoirs publics étaient amenés à rechercher de toutes parts des intermédiaires pour éviter les appels directs et répétés au crédit... D'autres régimes ont été entraînés sur la pente des dépenses excessives et souvent par des motifs moins légitimes, moins justifiables, que ceux qui y ont poussé le gouvernement républicain après son établissement définitif. Aucun n'a offert le spectacle qu'a donné le gouvernement républicain dans les 10 dernières années. Seul un gouvernement d'opinion pouvait trouver dans le contact constant avec les vœux et les volontés du pays la force de restreindre à ce point ses dépenses après les avoir étendues, et de pratiquer avec autant de succès la politique difficile des économies ». Il y avait lieu de faire honneur à la République d'être rentrée depuis quelque temps dans les voies de la correction financière, de ne plus avoir par exemple qu'environ 25 millions de dépenses hors budget : retour marqué dans les voies du bon sens, et il le fallait bien, car, continue notre auteur, le total des dépenses hors budget de 1881 à 1890 avait atteint 6.677 millions (33 0/0 de plus, a-t-il été remarqué, que les 5 milliards de notre rançon en 1871).

Aussi l'impression générale que laisse la lecture de cet important document financier n'est-elle pas tout à fait celle que voulait Cavaignac. A voir ce qui y est dit de ces emprunts dissimulés, si longtemps en honneur, de ces fonds de concours qui souvent ont déterminé l'Etat à entreprendre des travaux importants et passé à couvrir des dépenses autres que celles en vue desquelles ces sommes ont été per-

ques... d'où pour le passé un désordre auquel il paraît difficile de remédier, ces pensions civiles sans cesse grossissantes, quelques barrières qu'on essaie de leur opposer (1), ces ténèbres de la comptabilité des comptes spéciaux, cette mise hors budget depuis 1885 des garanties d'intérêts pour donner une apparence d'équilibre à des budgets en réalité non équilibrés, on est plus frappé de la gravité des fautes commises que des efforts faits pour les réparer, ou plutôt pour les faire cesser. On ne peut qu'applaudir d'ailleurs à ses propositions pour le budget de 1892 : il voulait réintégration des garanties d'intérêts dans le budget, comme le meilleur moyen d'assurer à l'Etat à l'expiration des concessions le retour intégral d'un capital de plus de 10 milliards, car la surveillance de l'Etat, le contrôle parlementaire, s'exercent plus étroitement sur les dépenses à inscrire chaque année au budget et à couvrir à l'aide des ressources de l'impôt (2), que si ces dépenses sont portées sur un compte spécial, gagé sur des ressources d'emprunt, dont le mouvement est moins facile à suivre et moins apparent. Il estimait à 70 millions l'augmentation de revenu à provenir de l'augmentation des douanes, et distraction faite de 38 millions pour le dégrèvement de la grande vitesse et de diverses autres déductions, à 7.500.000 les disponibilités devant encore en rester pour les dépenses de 1892.

Suite de la discussion du budget de 1892. — Rouvier avait avoué que l'augmentation de dépenses pour 1892 serait de 53 millions (52.943.976) : la commission voulut réduire ce total et proposa 54 millions de réductions, surtout sur la guerre, 30, et sur la marine 9 ; mais d'autre part elle n'osait pas ne pas admettre 13 millions d'augmentation sur l'instruction publique : on était donc bien loin d'avoir les 57 millions qui eussent été nécessaires pour incorporer à l'ordinaire non plus seulement les garanties algériennes, mais toutes les garanties d'intérêts : elle songeait d'autre part à un remaniement de l'im-

(1) Ici God. Cavaignac signalait l'habitude de certaines administrations d'admettre des fonctionnaires à la retraite et de les remplacer sauf à ne faire inscrire leurs pensions qu'au début de l'année suivante et de dépasser ainsi notablement le chiffre des pensions qu'elles étaient autorisées à inscrire, et voulait qu'on imposât au ministre des finances l'obligation de n'affecter les crédits d'inscription d'une année qu'au paiement des pensions dont les bénéficiaires auraient été admis à la retraite dans le courant de cette année. En 1891 le crédit de l'année se trouvait épuisé dès les premiers mois, et pour 62 millions de pensions civiles le produit de la retenue n'était que de 24 millions.

(2) Réflexion profondément juste et qui est comme une condamnation anticipée du système adopté en 1921 pour les chemins de fer, système qui facilite l'accumulation des déficits en dispensant le Parlement de veiller chaque année à l'équilibre des recettes et des dépenses ferroviaires.

pôt des boissons auquel Rouvier songeait aùssi, mais non pas pour le faire entrer dans la contexture du même budget, soucieux avant tout qu'il était de la rapidité de son vote et de la solidité de son équilibre, et dont la commission, moins prudente, voulait faire non pas un projet de loi spécial et discuté à tête reposée, mais une partie intégrante de la loi de finances. Si l'on ajoute à cela la question des frais de justice, que la commission voulait rendre plus proportionnels aux sommes faisant l'objet d'instances, la question toujours posée de l'intérêt des dépôts des caisses d'épargne, on peut constater que les sujets de discussion ne manquaient pas et que le budget de 1892 risquait fort de ne pas être voté à temps.

Il ne le fut pas en effet, et ne pouvait l'être, la discussion générale n'ayant commencé que le 19 octobre. Ce jour, à propos de la majorité de la République qui venait d'atteindre ses 21 ans, Rouvier célébra en termes un peu emphatiques le brillant état de ses affaires et de ses finances en particulier : 29 millions d'excédent sur l'exercice en cours, 70 à prévoir sur l'exercice suivant, la dette flottante réduite à 1 milliard de moins que la moyenne des dix dernières années, l'impôt ne prélevant que 13 0/0 de la fortune du pays contre 25 0/0 qu'il prélève en Italie et 20 0/0 en Espagne : seules l'Allemagne (12 0/0) et l'Angleterre (10 0/0) payant moins que nous. « S'il était vrai, disait-il, que les finances du pays eussent été gérées avec prodigalité, imprévoyance, les institutions républicaines seraient-elles affermies à ce point que nous voyons aujourd'hui à l'intérieur les hostilités s'apaiser, au dehors les défiances s'évanouir, 800 millions demandés et obtenus à un cours qu'aucun régime précédent n'avait jamais offert, et le pays mettant à sa disposition 14 milliards et des sommes 6 à 7 fois plus considérables à la disposition d'une puissance amie ? » De divers côtés on railla quelque peu cette « *éloquence d'après Cronstadt* ». Stourm dans l'*Economiste Français* dit avec raison que l'optimisme est chez un ministre des finances un sentiment compromettant, incompatible avec la rigueur nécessaire de son rôle de gardien du Trésor public, tandis qu'à une tout autre extrémité de l'horizon politique Pelletan et Clémenceau niaient le bon état des finances et saisissaient toutes les occasions de contester la valeur des lauriers dont les ministres opportunistes se couronnaient. Parfois les luttes furent vives : lors du vote des fonds secrets la prétention des radicaux fut d'en faire contrôler l'emploi par une commission des présidents des deux Chambres et du président de la commission du budget : pour la question des emprunts scolaires des communes Pelletan réclama la substitution de l'Etat à celles-ci, l'Etat empruntant à un taux moindre que les communes : certaines personnalités amenèrent à ce propos des polémiques fort vives entre Rouvier et Pelletan : le

ministère consentit seulement à une réduction de 50.000 fr. sur le crédit destiné aux obligations communales, et l'emporta. Aux travaux publics il était difficile que la question des accidents de chemins de fer, assez fréquents au cours de l'année 1891, et parfois particulièrement horribles comme le célèbre accident de Saint-Mandé, survenant après une tentative de grève des cheminots, ne suscitât point quelque levée de boucliers de la part des ennemis des grandes Compagnies. Le socialiste Dumay les ayant mises en cause s'attira une vigoureuse réplique de la part de Yves Guyot ministre des Travaux publics qui, en effet, établit quelque lien entre grèves et accidents ; mais pas du tout dans le sens où on l'entendait à l'extrême gauche. « Il est évident, dit-il, qu'à la suite des excitations qui sont résultées de cette grève il y a eu une certaine perturbation dans une administration où la discipline est la première des règles pour empêcher les accidents. Je crois, M. Dumay, que vous avez grand tort d'essayer d'établir cette corrélation, car cette corrélation se retournerait contre vous et contre le Congrès (le Congrès alors réuni des ouvriers de chemins de fer) ».

Une des choses les plus discutées fut la réforme des frais de justice demandée par Henri Brisson, qui aurait voulu substituer à des droits fixes une taxe de 1 0/0 sur les sommes en litige. Depuis longtemps — depuis 1869 — des projets en ce sens avaient été proposés, et ils étaient restés sans suite, peut-être, selon la juste observation de Duvergier dans son Recueil, parce qu'ils étaient légués par un régime frappé de suspicion même dans la personne de ses collaborateurs les plus éminents. Un projet avait été repris le 6 mars 1890. L'introduction de la proportionnalité en pareille matière peut avoir quelque chose de séduisant, mais elle avait le grave inconvénient de paraître faire un impôt de ce qui n'était que la rémunération d'un service public, également dû à tous les citoyens. La taxe de 1 0/0 demandée par Brisson eût été écrasante pour les gros litiges : le gouvernement proposa un autre projet encore très lourd pour les instances supérieures à 20.000, doublant, triplant, augmentant même plus encore dans ce cas les droits alors existants, en supprimant d'autres et aboutissant en dernière analyse à un déplacement d'impôt, voire même à une abolition d'impôt, car les dégrèvements semblaient devoir se monter à 19 millions et la nouvelle imposition à 15 millions, plus 3 1/2 attendus d'une augmentation des droits de succession sur la part du conjoint survivant (loi du 9 mars 1891). Le Sénat modifia, raya plusieurs dégrèvements, en diminua d'autres : la Chambre reprit à son tour plusieurs des dégrèvements repoussés par le Sénat, et finalement, lorsqu'après plusieurs voyages de l'une à l'autre Chambre l'ac-

cord se fut établi, la réforme aboutit à une perte pour l'Etat de 3.500.000 fr. (1). Cette catégorie de droit d'enregistrement avait figuré dans les recettes de 1891 pour 101.374.135 : pour 1893 les prévisions furent de 95.956.000, la recette de 92.368.828 : pour 1894, 93.318.000 et 91.586.870 : pour 1895, 91.351.100 et 88.939.139. La diminution des droits n'était pas la seule cause de cette diminution des produits : une autre y contribuait encore et même davantage, la diminution du nombre des jugements : il y eut beaucoup de tribunaux où, vers ce temps, ce nombre diminua de 25 0/0, et cependant on continua à ne faire aucune suppression dans l'organisation judiciaire.

Dégrèvement de la grande vitesse : les chemins de fer en 1892. — Aucune difficulté au contraire n'entrava l'exécution de la promesse faite par Rouvier lors de la discussion du budget de 1891 à savoir la suppression de l'impôt de 10 0/0 de la loi du 16 septembre 1871 sur la grande vitesse. L'exposé des motifs de Rouvier, en février 1891, avait renouvelé cette promesse et déclaré qu'on n'apercevait aucun meilleur emploi du supplément de recette de la réforme douanière que le dégrèvement des transports de grande vitesse ; le faire coïncider avec le remaniement de nos taxes douanières c'était « corriger de la façon la plus heureuse ce que ce remaniement pourrait avoir de défectueux sur divers points ; c'était stimuler l'activité de notre marché national, faciliter nos relations intérieures, ouvrir à notre production de plus larges débouchés sans sortir de nos frontières ». On sait que d'après les conventions de 1883 si l'Etat renonçait à cette surtaxe les Compagnies de chemins de fer étaient tenues d'accorder un dégrèvement correspondant ; elles s'y prêtèrent avec un bon vouloir et un esprit de conciliation auquel l'Exposé des motifs rendit pleine justice. Même, allant au-delà de leur engagement, elles étendirent la détaxe aux transports autres que ceux des voyageurs, à savoir bagages, messageries, denrées, bienfait considérable pour l'alimentation publique ; elles étendirent la détaxe des voyageurs à la 1re classe pour laquelle elles n'avaient point pris d'engagement ; ce qui était, constata Félix Faure dans son rapport, à un sacrifice de 23 millions obligatoire en vertu des conventions en ajouter un bénévole de 19 millions ; et il ajoutait que dans la situation financière de la plupart d'entre elles une grande prudence était nécessaire, et que l'Etat était trop directement intéressé à leur prospérité pour ne pas leur en donner lui-même le conseil, si contre toute

(1) Même de 5.950.000 d'après le rapport Cochery de 1894 sur le budget de 1895.

probabilité elles venaient à l'oublier. Les articles 26 et 27 de la loi de finances du 26 janvier 1892 supprimèrent donc, à partir du 1er avril, la taxe additionnelle de 10 0/0 sur les transports de voyageurs et sur les transports de messageries, denrées et bestiaux. La conséquence de ces dégrèvements considérables devait être par exemple que :

En 1re classe l'ancien tarif kilométrique était 0,1232 ; le nouveau, fut 0,11 ;

En 2e classe l'ancien tarif kilométrique était 0,924 ; le nouveau fut 0,75 ;

En 3e classe l'ancien tarif kilométrique était 0,677 ; le nouveau fut 0,493.

Soit une réduction de 10 0/0 en 1re classe, de 20 0/0 en 2e de 30 0/0 en 3e, et pour les billets d'aller et retour de 10 0/0 en 2e de 20 0/0 en 3e.

L'avantage pour le public était si considérable qu'on a comparé cet abaissement des prix à une nouvelle fondation des chemins de fer français ; on les mettait à la portée de toutes les bourses. Ce fut le grand événement financier de l'année 1892 ; l'importance en a été immense. On pouvait redouter qu'il mit en déroute le budget des Compagnies, si intimement associé à celui de l'Etat ; il n'en fut rien (1), et Pelletan, peu suspect de bon vouloir envers les Compagnies se trouva avoir dit vrai quand il avait proclamé à la tribune le 30 octobre 1890 qu'il n'y avait pas de budgets plus scientifiquement organisés, plus sévèrement réglés, plus minutieusement contrôlés, plus exactement tenus au courant des exigences de l'exploitation commerciale, que ceux de ces grandes entreprises de transport,

---

(1) Recettes des chemins de fer, d'avril à décembre :

Voyageurs.	1891	273.153.000
	1892	277.286.000
Marchandises, grande vitesse.	1891	65.253.000
	1892	66.876.000
Impôts prélevés du 1er avril au 30 novembre.	1891	69.658.106
	1892	33.622.888
	Déficit . .	36.035.218

Ainsi, léger profit pour les Compagnies, mais déficit pour le Trésor, d'au moins 37 millions, sans doute, pour 1893.

Les neuf derniers mois de 1892 donnèrent une augmentation du nombre des voyageurs de 31.333.622. Cette augmentation nécessita une augmentation de frais de personnel, de matériel, d'amélioration de voies et de gares, d'environ 15 millions.

toujours prêtes sous l'aiguillon de la nécessité à réaliser en deux ou trois ans des économies de 10 et 15 0/0.

Vote du budget de 1892. — Le budget, en retard d'un mois, fut voté le 26 janvier 1892 ; 3.251.861.852 en recettes, 3.251.524.072 en dépenses. Les principales augmentations pour ces dernières portaient sur la dette consolidée (761 millions en 1892 contre 748, conséquence de l'emprunt de 869 millions), sur la dette viagère (224 au lieu de 220), la guerre (645 au lieu de 567, mais en tenant compte des 108 millions de dépenses extraordinaires de 1891, il y avait au contraire économie), les travaux publics (200 au lieu de 167 : mais par suite surtout de la réinscription d'un gros chapitre, avances aux chemins de fer pour garantie d'intérêts qui rentrait dans le budget après en avoir été éliminé depuis 1885 et qui était de 36 millions) (1). Les recettes réelles s'élevèrent (loi de règlement du 14 juin 1902) à 3.370.415.425, les dépenses à 3.380.355.174. Les impôts et revenus indirects, évalués 2.513 millions, en donnèrent 2.616, et la plus-value fut particulièrement sensible sur les douanes (30 millions), les sucres (29.844.000), l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières qui venait d'être élevé à 4 0/0, et ce supplément donna 19.583.000 contre 16 ou 17 espérés, les allumettes 10.485.000, les postes (4 millions), l'enregistrement (4 1/2), les boissons (8). Ces résultats étaient magnifiques. Mais on aurait commis une grave erreur en ne poussant pas plus avant l'examen de la situation financière. Poincaré l'a fait dans son rapport du 18 octobre 1892 sur le budget de 1893, et c'est là qu'il faut aller puiser les renseignements complémentaires indispensables. Si les recettes donnaient des plus-values les dépenses grossissaient aussi de façon alarmante ; l'année 1891 avait produit un brusque relèvement des crédits supplémentaires, 103 millions au lieu de 60, et les plus-values étaient par là dévorées. Et il signalait la persistance de mauvaises habitudes budgétaires ; les administrations au lieu de seconder les économies réelles que demandaient les commissions en faisaient d'impraticables pour prendre ensuite leur revanche dans des demandes de crédits supplémentaires, allant jusqu'à dissimuler des dépenses inévitables, puis obtenant des augmentations en cours d'exercice. En 1892, toujours au témoignage de Poincaré, les choses avaient empiré et il

(1) Le chiffre était beaucoup trop faible et, surtout, allait le devenir. Dans un article de l'*Economiste français* du 20 février 1892 sur les comptes spéciaux, Stourm a montré que le solde débiteur des garanties d'intérêts des chemins de fer français et algériens, depuis 1885 qu'elles avaient été séparées du budget, se montait à 330.854.242.

était à craindre que même jointes aux annulations les plus-values ne suffisent plus à balancer les crédits supplémentaires. Et il ajoutait qu'il serait déplorable qu'après avoir un instant soulagé le mal nous fussions impuissants à le guérir.

La réforme du tarif général des douanes, en question depuis longtemps, débattue à la Chambre du 28 avril au 22 mai 1891, au Sénat en novembre, de nouveau soumise en décembre aux discussions des deux Chambres, était enfin votée et promulguée le 11 janvier 1892; elle substituait au régime des traités de commerce, si vigoureusement attaqué depuis quelque temps et si vigoureusement défendu par ces libres échangistes qu'étaient Aynard, Charles Roux, Raynal, Léon Say, défenseurs des traités et convaincus qu'on pouvait les réformer, les amender, mais non pas en abandonner le principe, le régime des deux tarifs, le tarif minimum pouvant être accordé aux marchandises des pays faisant bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs. Les droits de douane à l'importation, prévus au budget de 1891 pour un rendement de 334.322.028, le furent pour 1892 pour une somme de 407.709.700 et allaient l'être à celui de 1893 pour 436.035.000, à celui de 1895 pour 422.893.000 ; l'Etat a donc gagné quelque chose à la loi du 11 janvier 1892 ; toute la question est de savoir s'il n'a pas perdu davantage à la chute de nos exportations (3.753 millions en 1890, 3.569 en 1891, 3.460 en 1892, 3.209 en 1893) (1) et à la diminution des affaires. Rouvier n'était sans doute pas sans quelque crainte à cet égard quand il recommandait à ses collègues de ne pas dépasser dans leurs demandes pour 1893 les chiffres de 1892 et les avertissait de ne pas compter sur des plus-values, dévorées d'ailleurs d'avance par des dépenses nouvelles et par des dégrèvements.

Projet de budget 1893. — Le projet de budget qu'il apporta le 10 mars — presque au lendemain de la crise ministérielle du 26 février qui emporta le ministère et lui substitua un ministère Loubet (où il conserva les finances), auquel les attentats anarchistes d'abord, puis les scandales du Panama ensuite, devaient rendre la vie bien difficile — est une œuvre considérable où sont examinées toutes les questions financières alors discutées et notamment l'impôt des boissons, l'unification budgétaire, la suppression du budget sur ressources spéciales, les caisses d'épargne, etc. Rouvier commence par déclarer qu'un affranchissement complet des boissons est impossible, et, fût-il possible, qu'il faudrait bien se garder de le réaliser car sa

(1) Et l'importation n'était pas moins atteinte : 4.767 en 1891, 4.188 millions en 1892, 3.936 en 1893, 4.119 en 1894.

suppression ferait disparaître un mécanisme fiscal qu'il serait très difficile de réorganiser si les circonstances exigeaient un jour cet effort ; ce serait d'ailleurs compromettre le rendement de l'impôt sur les spiritueux ; mais que le privilège des bouilleurs de cru, qui laisse à leur disposition sans garantie aucune les quantités d'alcool par eux fabriquées, n'est pas tolérable, et qu'un tel régime est sans exemple en Europe, sauf en Serbie. S'il avait pu subsister jusqu'à ce jour c'était à cause de la faiblesse de nos récoltes, qui l'empêchait de trop nuire à l'impôt, mais maintenant que le vignoble français était reconstitué il importait d'aviser. Le remplacement des droits de détail et de circulation sur les boissons hygiéniques par un droit unique de consommation, de 2 francs par hectolitre de vin, et 1 franc par hectolitre de cidre, la suppression de l'exercice des débitants, réduiraient à 97.003.829 les 170.678.642 francs actuellement produits par les boissons hygiéniques, soit 73.674.513 de perte ; mais l'élévation du droit sur l'alcool de 156,25 à 190, produirait 55.609.338, le renforcement de la surveillance chez les bouilleurs de cru en produirait 20 autres et la perte sur les boissons hygiéniques serait ainsi et au-delà compensée. Pour faire un pas de plus vers l'unité budgétaire Rouvier recommandait ensuite la suppression du budget sur ressources spéciales, qui certes concernait départements et communes plutôt que l'Etat, mais qui n'en avait pas moins permis de classer en dehors du budget général certaines dépenses et certaines recettes, fonds de non valeurs, fonds de secours, etc., dont la place y était marquée : et dont l'existence, aurait pu ajouter Rouvier, était une cause perpétuelle de confusion et d'erreur sur le montant de la charge budgétaire incombant réellement à l'Etat ; puis les départements et les communes recouvreraient ainsi la gestion directe de leurs finances, sans qu'il fût d'ailleurs question pour cela d'amoindrir la mission de contrôle et de surveillance qui incombe naturellement, au ministre de l'intérieur (1). Il conviendrait aussi de réintégrer dans le budget général le budget annexe des téléphones constitué par une loi du 16 juillet 1889 qui avait autorisé le rachat des réseaux téléphoniques au moyen d'une avance de 10 millions à faire par

(1) Cf. sur le grand nombre de ces budgets parasites « qu'on a autorisés à quitter les cadres du budget général, pour s'installer tout près du Trésor » dans un refuge commode à l'abri des regards, où les dépenses extra-budgétaires et l'emprunt occulte peuvent vivre et se développer en sécurité » le spirituel et instructif article de Stourm (*Economiste français*, 20 février 1892). « Nous sommes ici en pleine forêt » disait Stourm. — Cf. aussi le rapport de Boulanger au Sénat, 18 mars 1893, sur le budget de 1893. — Stourm en estimait le total à 776.381.000, couverts, partiellement, par 306.493.000 de capitaux de cautionnement, et 238.835.000 d'obligations du Trésor à court terme.

l'Etat ; de substituer aux annuités remplaçant les subventions accordées antérieurement à la caisse des écoles un capital qui grèverait le budget de 1893 de 12.590.000, mais qui ferait cesser une cause d'emprunt indirect et serait un nouveau progrès vers l'unité budgétaire ; de ne pas craindre aussi de faire cesser l'imputation des insuffisances des nouvelles lignes sur le compte de premier établissement, et de les imputer au compte de la garantie d'intérêts, même en acceptant pour cela un surcroît de charge de 10.700.000 pour le budget de 1893, car autrement les insuffisances s'accumulent et le présent n'est soulagé qu'aux dépens de l'avenir ; enfin de rétablir quelque chose du chapitre V, vu l'importance capitale de travailler à l'amortissement de notre énorme dette, par exemple des obligations allant échoir en 1893 (163.620.281 sur lesquelles nous ne sommes en mesure de rembourser que 130 1 /2) et en 1894 et 1895. Donc aux 3.251.524.074 de dépenses de 1892 Rouvier proposait d'ajouter par suite de l'incorporation du budget sur ressources spéciales 31.271.426 ; du budget des téléphones 8.573.000 ; du capital des subventions pour bâtiments scolaires, 12.570.000 : par la réintégration du compte d'exploitation partielle et de la garantie d'intérêts, 10.700.000 ; pour la reconstitution du chapitre V, 22.500.000 (1) ; enfin pour dépenses nouvelles 10.553.988 (dont 1 million et demi pour les instituteurs, par application de la loi du 17 juillet 1889, 4 1 /2 pour nouvelles annuités pour travaux publics). Le tout faisait un total de 3.347.691.488, lourd, assurément, mais ce projet de budget se recommandait néanmoins par d'excellentes et trop rares qualités ; il était sincère, il était inspiré par un vif désir d'amélioration, il s'appliquait à faire disparaître bien des causes d'obscurité et de gaspillage : il aurait pu fournir une excellente base de discussion aux Chambres, il produisit une favorable impression (2).

---

(1) Sur 370.975.392 francs d'obligations à court terme Rouvier pensait que 130 1 /2 serait éteintes en 1893 : il tenait à éteindre le reste le plus tôt possible et réclamait vivement un crédit d'amortissement.

(2) Celle qu'a exprimée Stourm (*Economiste français* du 3 mars 1894). Il y a eu, dit-il, à partir de 1889 un vigoureux effort et les finances revenues de loin reconquirent une situation à peu près normale : rattachement des budgets extraordinaires à l'ordinaire, œuvre d'unification poursuivie à l'égard des dépenses d'emprunt éparpillées dans les comptes spéciaux, réduction considérable des crédits supplémentaires, le tout coïncidant avec des accroissements de recettes, tel était le bilan des courageux perfectionnements réalisés en quelques années, et les rapporteurs législatifs de 1891 pouvaient déclarer : « La sévérité avec laquelle s'est exercé le contrôle parlementaire à l'encontre des crédits additionnels a rendu l'administration de plus en plus circonspecte ». Ce mieux malheureusement ne fut pas durable. « Mais depuis lors les anciennes pratiques irrégulières recommencent à prendre faveur et leur retour coïncide avec des excédents de dépenses ».

Celles-ci — du moins la Chambre — n'y étaient malheureusement guère disposées et les circonstances non plus n'y étaient guère favorables. Le rapport de Poincaré du 18 octobre 1892 constate que depuis que ce projet a été présenté la situation s'est modifiée du tout au tout ; il est apparu 50.187.430 d'augmentation de dépenses, dont 9 pour la garantie d'intérêts, 22.365.578 pour la guerre, 2 millions pour les pensions, etc., et la commission a reconnu la nécessité de réduire de 4 millions et demi l'évaluation du produit des douanes, ce qui portait le déficit à 54.220.296. Dès le 28 mai le gouvernement lui-même proposa l'ajournement des 22 millions et demi de l'amortissement, puis la renonciation, pour 8 millions, à l'incorporation de la caisse des écoles. Les plus-values tendaient à disparaître ou étaient absorbées par les crédits supplémentaires (1). Exposant dans ce même rapport — dont le très grand intérêt a été déjà plusieurs fois signalé — comment aux garanties d'intérêts réintégrées l'année précédente au budget général étaient venues se joindre des insuffisances que, jusqu'ici, les Compagnies étaient autorisées à porter au compte de premier établissement et à couvrir au moyen d'émission d'obligations, d'où 10.700.000 de plus à inscrire au budget de 1893, plus 9 pour le dégrèvement de la grande vitesse, 2 1/2 pour les caisses de retraite, plus 1 pour l'accident de Saint-Mandé, Poincaré pensait qu'il fallait s'attendre à une augmentation d'une soixantaine de millions sur la garantie et qu'il était nécessaire de restreindre autant que possible les frais d'exploitation et de réprimer les abus. Et après avoir adressé à la Caisse des écoles, aux ténèbres de sa comptabilité et aux lois des 20 juin et 22 juillet 1885 des critiques auxquelles il a déjà été fait allusion, Poincaré, énumérant toutes les charges qu'il allait falloir inscrire, était obligé de constater que les dépenses allaient atteindre 3.349.891.251, péniblement couvertes par 3.350.186.404 de recettes, et, ce, tout en abandonnant plusieurs des meilleures mesures préconisées par Rouvier. Il exprimait la crainte que les plus-values ne suffisent plus à balancer les crédits supplémentaires comme dans les dernières années (2), et montrait combien il serait déplorable qu'après avoir vu le mal et l'avoir un instant soulagé on parût impuissant à le guérir.

La question des caisses d'épargne. — Ces sombres prévisions étaient cependant un peu effacées par d'autres indices plus rassurants ; le

(1) Et pas seulement pour l'exercice 1892. Le 31 mars il était voté 12.450.588 fr. de crédits supplémentaires à la guerre pour l'exercice 1891.

(2) Poincaré faisait dans ce rapport la statistique, depuis 1860, des crédits

lendemain de l'entrevue du président Carnot et du Grand Duc Constantin à Nancy, le 15 juin 1892, le 3 0/0 atteignait et même dépassait un peu le pair, 100,45, venant de 99,92 le 11 juin. Le crédit de la France continuait donc à être un des plus hauts du monde. Cette énorme hausse qui obligeait l'épargne française à chercher ailleurs des placements, et provoquait ainsi par contre-coup la hausse des fonds russes, était une grande victoire nationale, non exempte, toutefois, d'un réel danger ; il devenait de plus en plus difficile aux caisses d'épargne de trouver un placement pour leurs fonds et de servir à leurs déposants l'intérêt que la Chambre, en 1890, s'était refusée à diminuer dans la proportion qui eût été nécessaire. La

---

extraordinaires et supplémentaires et des annulations (budget ordinaire et extraordinaire). Voici ces chiffres depuis 1878 :

	Crédits		Annulations
	—		—
1878	416	millions	151
1879	251	—	82
1880	118	—	77
1881	271	—	155
1882	240	—	91
1883	159	—	149
1884	123	—	71
1885	297	—	197
1886	189	—	85

Jusqu'en 1887 les annulations sont toujours inférieures, souvent très inférieures, aux crédits supplémentaires et extraordinaires : à partir de 1887 jusqu'à 1891, c'est le fait inverse qui se produit généralement.

1887	49.403.613	52.734.559
1888	42.492.334	50.667.313
1889	58.032.466	69.773.469
1890	57.116.137	68.077.352
1891	103	66

Rouvier avait fait suivre son exposé d'un de ces parallèles entre la France de 1869 et la France de 1892 que les Chambres aimaient entendre : consommation de la houille accrue de 71 0/0, nombre des chevaux-vapeur de 151 0/0, circulation postale de 140 0/0, consommation du café de 35 0/0, du sucre de 71 0/0, fonds de caisses d'épargne de 400 0/0 : sous aucun régime l'expansion de la richesse n'a été comparable à ce qu'elle a été sous la République : l'amélioration du cours de la rente (le 3 0/0 à 71,85 en moyenne en 1869, à 94,45 en 1891) n'a fait que correspondre à celle des autres Etats ; grâce à la politique financière qui a donné à nos budgets de si fortes assises, grâce aussi à la stabilité croissante de nos institutions, un profond sentiment de confiance a pénétré les masses, les capitaux se sont multipliés et le taux de l'intérêt s'est réduit : l'obligation 3 0/0 Nord cotait 338,03 en 1869, 324,06 en 1876, 448,11 en 1891 ; l'obligation P. O. ancienne 334,30, 323,11 et 445,60 ; l'Ouest, 330,64, 320,76 et 442,50, etc.

question fut posée de nouveau en 1892 ; l'imprudente suppression de la limitation des dépôts à 300 francs par semaine, l'élévation du maximum de 1.000 à 2.000, avaient amené un tel afflux de dépôts qu'à la fin de 1891 l'avoir des caisses d'épargne se montait à 3.655 millions, dont 150 de compte courant au Trésor (conformément à la limite qui avait été prudemment fixée en 1887), 385 en Bons et obligations du Trésor et de C[ies] de chemins de fer, 3.120 en rentes françaises ; et, outre la question du fléchissement du rendement du portefeuille par la hausse des cours, les esprits prévoyants se demandaient ce qui arriverait si quelque panique poussait les déposants à réclamer leur remboursement. Aynard dans un rapport du 27 mai 1891 avait envisagé comme moyen extrême, mais sans doute nécessaire au moment de quelque formidable crise, la répartition du portefeuille entre les déposants et suggéré même qu'il serait bien plus sage de commencer au moins une semblable opération alors que le crédit de l'Etat, porté à son plus haut point, permettait de faire aux déposants une attribution non de rentes dépréciées et à perte, mais de rentes laissant un large bénéfice à l'Etat comme aux déposants : faisant en un mot une de ces liquidations d'un ordre inconnu jusqu'à présent, c'est-à-dire où tout le monde trouve son compte. Une proposition à la fois semblable et différente fut faite à la Chambre en 1892 ; attribution facultative aux déposants de rentes au-dessous du cours, aliénables et non négociables pendant une période de un à trois ans, et avec limitation à 300 francs par quinzaine et à 2.000 francs par an. D'autres combinaisons proposées par Hubbard et Siegfried étaient un emploi des fonds en prêts aux départements et aux communes, en prêts hypothécaires à l'agriculture, ce qui était faire au Crédit Foncier une concurrence bien préjudiciable à d'autres petits épargnants, et risquer peut-être de provoquer de nombreuses demandes de retrait. Le vrai remède, mais qui exigeait plus de courage que n'en a une Chambre à 1 an d'élections générales, était sans doute celui que proposait M. Moireau (1) ; limitation à 500 francs des dépôts futurs, y ramener progressivement les dépôts actuels, abaisser l'intérêt à 2 ou 2 1/2 0/0, et élargir le cercle des placements permis aux caisses d'épargne. Develle, ministre de l'agriculture, aurait envisagé avec faveur une combinaison concédant aux caisses d'épargne le boni résultant du nouveau traité à conclure avec la Banque de France dont le privilège allait expirer en 1897. Aucune suite ne fut donnée à ces propositions.

(1) Le projet de réforme des Caisses d'épargne, *Revue des Deux Mondes*, juin 1892.

Le privilège de la Banque de France. — Egalement sans résultat fut la discussion qui vint ensuite d'un projet Burdeau pour le renouvellement du privilège de la Banque de France. Ce projet faisait payer assez cher à la Banque l'avantage que réclamait, plus encore que son intérêt à elle-même, l'intérêt évident du pays ; il imposait à la Banque une redevance de 1.700.000 ou de 2 millions jusqu'en 1897, de 2 millions et demi de 1897 à 1920, abandon des intérêts à elle jusqu'alors payés sur son avance de 140 millions, nouvelle avance de 70 millions sans intérêts, promesse de porter à 117 le nombre de ses succursales qui était de 94, de créer 30 bureaux auxiliaires de plus (ce qui en aurait porté le nombre à 50), de porter de 105 à 165 le nombre des villes dites rattachées, d'organiser l'escompte quotidien dans toutes ses succursales, d'admettre à l'escompte les effets depuis 5 francs pour le papier sur place et depuis 10 francs pour le papier de place à place, d'étendre l'admission aux avances des valeurs industrielles françaises, de faire gratuitement le paiement des arrérages de rentes, l'émission des rentes et autres valeurs du Trésor, etc. L'ensemble de tous ces avantages représentait pour la Banque un sacrifice de 148 millions et les actions baissèrent. C'était cependant beaucoup trop peu au gré des adversaires de la Banque, des partisans d'une Banque d'Etat, des hommes qui concevaient la Banque de France comme une institution étroitement soumise, étroitement unie au gouvernement, et qui ne comprenaient point que si elle pouvait rendre des services et émettre du papier dont la valeur n'était contestée par personne, c'était précisément parce qu'on la savait indépendante et capable au besoin de résister. M. Millerand, alors très socialiste, dénonça l'avidité des 26.517 actionnaires, dont les manœuvres, d'après lui, empêchaient l'abaissement indéfini du taux de l'escompte et réclama une Banque gérée par le pays lui-même. Say rappela que Napoléon avait voulu non pas avoir la propriété mais seulement la surveillance de la Banque, et qu'il l'avait voulu ainsi parce qu'il était essentiel pour son crédit et pour le crédit de ses billets qu'elle eût à sa tête des hommes intéressés à la stabilité de la circulation, aptes à cette surveillance parce qu'ils y ont intérêt et que leur fortune dépend de l'état régulier et sain du système monétaire ; que le crédit gratuit était une chimère, et serait la mort du crédit. Pelletan invoqua les 25 millions mis à la disposition de Louis Napoléon Bonaparte pour son coup d'Etat, les refus opposés à Gambetta en 1870, faits qui seraient peu probants s'ils étaient vrais et qui ne le sont pas, leur inexactitude ayant été depuis lors démontrée indubitablement (1),

(1) Par M. Pommier, *Les rapports de la Banque et de l'Etat*, 1904, et de nouveau par M. Gabriel Ramon, *Histoire de la Banque en France*, 1929.

réclama pour l'Etat un droit de veto sur le taux de l'escompte, partage du dividende entre la Banque et l'Etat, remise à l'Etat, intégralement, du bénéfice résultant d'une élévation du taux de l'escompte au-dessus du taux de l'intérêt légal. Burdeau, puis Rouvier, réfutèrent ces légendes historiques, ces arguments sans portée, rappelèrent que le nerf de la guerre n'était plus maintenant l'argent comme autrefois mais le crédit, qu'il n'en était pas de plus solide, de lié plus étroitement aux entrailles mêmes de la patrie, que celui de la Banque de France et qu'il fallait se garder de lui porter la moindre atteinte. Burdeau, qui n'avait pas toujours été aussi sage et qui avait jadis fait campagne pour la liberté des banques, fut accusé par la *Libre Parole* de s'être converti à d'autres idées pour de l'argent; la *Libre Parole* eut pour cela trois mois de prison, 1.000 francs d'amende et 80.000 francs d'insertions.

Les contributions directes : suppression (théorique) de l'impôt des portes et fenêtres. — Cependant le temps arrivait où les contributions directes allaient devoir être votées pour que les conseils généraux pussent procéder à leur répartition dans leur session d'août : avec le projet Rouvier d'en finir avec le budget sur ressources spéciales la question devait offrir en 1892 un intérêt particulier. Diverses autres propositions s'y joignirent et retinrent quelque temps l'attention de la Chambre, inutilement d'ailleurs, car leur succès n'était pas possible : amendement Lamartinière et Lanjuinais pour suppression de la foncière non bâtie à la date du 1er janvier 1893, les richesses mobilières s'étant beaucoup accrues depuis 50 ans et non pas la richesse immobilière (Burdeau montra au contraire que l'impôt foncier avait toujours été dégrevé, les autres très augmentés et l'amendement fut retiré) : amendement Ducoudray pour supprimer le foncier en principal sur les cotes ne dépassant pas 50 fr. : de même l'amendement Rey, relatif à la personnelle-mobilière et digne de bien plus de considération, pour le fixer à l'avenir à 4 0/0 de l'ensemble des valeurs locatives imposables, avec application du même principe pour fixer la part des départements et des communes : le gouvernement reconnut l'inégalité de la répartition, mais se retrancha derrière l'extrême difficulté pratique d'une péréquation, promettant toutefois d'examiner la question pour le budget de 1894. Mais la principale difficulté fut celle que souleva Cornudet en proposant remplacement de l'impopulaire taxe des portes et fenêtres par un impôt de 2,40 0/0 du revenu net imposable de la propriété bâtie à partir du 1er janvier 1894 : il alléguait à l'appui de sa proposition les critiques graves faites par Humann en 1832 et 1841 à l'impôt des portes et fenêtres et en général au système de l'impôt de répartition. Il était

vrai, mais les difficultés pratiques étaient, là aussi, insurmontables : Burdeau objecta que Paris qui payait 6.300.000 fr. de portes et fenêtres allait avoir à en payer 13.500.000, qu'il serait nécessaire de joindre la réforme des portes et fenêtres à celle de la personnelle-mobilière pour que les grandes villes pussent regagner sur l'une ce qu'elles perdraient sur l'autre : Rouvier se dit favorable en principe mais demanda du temps : Paris allait être surchargé de 108 0/0, Nice de 112, Grenoble de 70, etc. L'amendement fut voté quand même (7 juillet) par 241 voix contre 233 : le lendemain Burdeau s'efforça de faire revenir sur ce vote, montra l'extrême difficulté de remanier plusieurs millions de cotes. Inutiles efforts : inutile aussi l'amendement Raiberti pour que l'augmentation résultant de la réforme ne fût appliquée que par tiers, de 5 ans en 5 ans, dans les départements qui allaient en être particulièrement grevés, à savoir Savoie, Haute-Savoie, Alpes-Maritimes, et Corse : inutile aussi un autre amendement Raiberti et Millerand pour n'appliquer la réforme qu'après 1894 dans les 17 départements où elle devait avoir pour effet une augmentation d'impôt : et la loi du 18 juillet 1892 remplaça la contribution des portes et fenêtres, à partir du 1er janvier 1894, par une taxe de 2.40 0/0 de revenu net de la propriété foncière bâtie, ajoutant seulement que la loi des contributions directes de 1894 déterminerait les mesures d'exécution et les exemptions qui pourraient être édictées. Au Sénat l'amendement Girault supprimant les portes et fenêtres le 1er janvier 1893 et les remplaçant par un impôt de 5 0/0 sur la rente n'obtint qu'un succès d'hilarité, ainsi que la patente d'oisifs sur laquelle ce sénateur fondait de grandes espérances.

Réforme du budget sur ressources spéciales. — Restait la question du budget des dépenses sur ressources spéciales, 449.101.946 pour 1892 (singulièrement augmenté depuis la loi du 2 juillet 1862 qui lui avait donné naissance et l'avait fixé à 217.917.785). La loi du 18 juillet 1892 mit fin à l'existence de ce budget, qui avait le double inconvénient de donner au budget de l'Etat une fausse apparence en l'alourdissant (partiellement du moins) de celui des départements et des communes et en donnant d'autre part facilité pour classer certaines recettes et dépenses en dehors du budget général. Désormais les avertissements pour contributions directes durent distinguer la part revenant à l'Etat et celle revenant aux départements et communes. Il y aurait le budget de l'Etat ; celui des départements, alors de 262 millions ; celui des communes, atteignant alors environ 1 milliard. Les uns et les autres eurent désormais la gestion directe de leurs finances sans que le ministère ait à intervenir directement dans l'ordonnancement de leurs dépenses. Il est extrêmement

regrettable que cette indépendance accordée aux départements se soit accompagnée d'un grossissement formidable de leurs dépenses et de leur dette.

Le budget de 1893. — Il allait s'agir à la rentrée du vote du budget de 1893, déjà si en retard. Une des propositions les plus importantes de Rouvier avait été, comme on l'a vu, une réforme de l'impôt des boissons consistant essentiellement en un dégrèvement des boissons hygiéniques et une augmentation de l'impôt sur l'alcool : le Parlement devait être habitué aux propositions de ce genre : on en comptait 31, plus ou moins complètes, depuis 1880, et tout particulièrement Sadi Carnot en 1886, Yves Guyot en 1887 et 1888, avaient combattu pour cette cause. Pour les suppressions l'entente était facile : elle l'était moins pour les remplacements. Puis la question n'intéressait pas seulement le budget de l'Etat, elle intéressait aussi les communes et c'est avec raison que Leroy-Beaulieu disait impossible d'arriver à une solution satisfaisante si l'on ne s'occupait simultanément de la réforme des octrois et de celle des boissons hygiéniques : là était la seule chance d'arriver à des dégrèvements méthodiques, rationnels, ayant vraiment de l'importance. Surtout il eût fallu être en garde contre le déplorable esprit de surenchère qui sévit si facilement dans une Chambre, en tout temps, mais plus particulièrement à la veille de l'expiration de ses pouvoirs. Volontiers elle vota (10 novembre) la suppression de l'exercice : mais quand il s'agit d'établir le droit de consommation destiné à se substituer aux droits de circulation et de détail sur les vins, cidres, poirés et hydromels, elle vota l'affranchissement complet de toutes les boissons hygiéniques, et la commission du budget fut chargée de trouver ailleurs les 90 millions enlevés en un instant au budget par ce vote. C'était au-dessus de ses forces, comme des forces de n'importe qui ; elle se déclara hors d'état de s'acquitter de cette tâche et demanda disjonction de la réforme des boissons et continuation de la discussion du budget : c'était la solution forcée et celle qui devait finir par s'imposer, mais la Chambre n'aimait pas que fût ainsi démontrée son impuissance : elle repoussa la disjonction et vota un amendement Turrel portant dégrèvement total des boissons hygiéniques, suppression totale du privilège des bouilleurs de cru, augmentation des licences, augmentation de la taxe sur l'alcool.

Les scandales du Panama. — Les choses en étaient là lorsqu'éclata tout à coup le terrible orage, imprévu de la masse du public, mais non pas de ceux qui depuis quelques années connaissaient le dessous des choses, qui allait longtemps absorber l'attention de toute la France.

La *Libre Parole* et la *Cocarde* commençaient leurs révélations des scandales du Panama, et les commençaient, pour employer l'expression de Daniel dans son *Année politique*, avec des précisions et une netteté qu'on avait le regret de ne pas trouver au même degré dans les dénégations des hommes politiques accusés d'avoir trafiqué de leurs votes ou de leur influence. Coup sur coup on apprit et les 300.000 francs (1) exigés par Floquet de la Compagnie de Panama pour sa campagne anti-boulangiste, et les 200.000 qui avaient payé le changement de vote de ce membre de la commission chargée de donner son avis sur la demande de la Compagnie d'être autorisée à une émission de valeurs à lots, et la mort subite et mystérieuse du banquier juif Reinach (20 novembre) soupçonné d'avoir servi d'agent à la Compagnie pour acheter des complaisances parlementaires, et la non apposition des scellés sur ses papiers, et la fuite à Londres du très suspect Cornélius Herz, et la constitution d'une commission d'enquête de 33 membres, et la déclaration du conseiller Prinet chargé de l'instruction judiciaire que 5 à 600 personnes avaient reçu de l'argent du Panama, que les frais des 7 émissions faites sucessivement par la Compagnie s'étaient élevés à 83 millions, dont 20 à 21 pour frais de publicité, euphémisme signifiant un trafic d'influence, et la démission du ministère (28 novembre), remplacé par un ministère Ribot (6 décembre) qui promit de ne pas étouffer par le silence des scandales ou des faiblesses. Rouvier y gardait les finances, mais par pour longtemps : il démissionnait le 13 décembre ; quelque peu atteint, lui aussi, par des allégations du *Figaro* relatives à ses relations avec Cornélius Herz dont la commission d'enquête cherchait, sans y réussir, à établir le rôle dans l'affaire du Panama. Il fut remplacé aux finances par Tirard. Et le 3 0/0, encore coté 100 fr. 05 le 12 décembre, tomba le 13 à 99,20, et termina l'année en cotant le 31 décembre 95,70 (2). Le 16 décembre avaient été arrêtés

---

(1) Il le nia d'abord, mais dut ensuite (22 décembre) reconnaître que son gouvernement avait exercé « un contrôle » sur certaines largesses de la Compagnie de Panama.

(2) Cet écroulement des cours était la conséquence naturelle de l'intensité de la crise politique que traversait le pays ; mais la psychologie des hommes alors au pouvoir était telle qu'ils aimaient meux attribuer à des manœuvres coupables qu'à des craintes réelles pour l'avenir et pour l'affaiblissement du crédit public : certains articles de la presse conservatrice, saisissant trop avidement cette occasion d'attaque, pouvaient donner jusqu'à un certain point apparence de vérité à cette inculpation. On redoutait particulièrement dans les régions du pouvoir que des craintes se répandissent dans le public sur la sûreté des dépôts dans les caisses d'épargne, et Bourgeois, garde des sceaux, présenta et fit adopter à la Chambre le 31 janvier, au Sénat le 3 février, un projet de loi punissant des peines portées par l'article 420 du Code pénal [illegible] de provoquer des retraits de fonds des caisses

Charles de Lesseps et Marius Fontanes, ex-administrateurs du Panama, et peu après leur collègue Cottu qui vint spontanément partager leur sort. Le 20 décembre la commission d'enquête demanda suppression de l'immunité parlementaire contre 5 sénateurs et 5 députés à la suite de la découverte des talons de 26 chèques de Reinach, pour une somme de 3 millions et demi, et de la fameuse note d'après laquelle 104 parlementaires auraient reçu de l'argent. Toute cette série de scandales — en attendant ceux non moins révoltants de l'ancien ministre des travaux publics Baïhaut obligé d'avouer avoir reçu 300.000 francs pour déposer le projet de loi sur le Panama, et du directeur de la sûreté venant offrir à Mme Cottu la liberté de son mari si elle fournissait des renseignements compromettants pour des députés de la droite — causa une émotion extraordinaire au milieu de laquelle la discussion du budget de 1893 se poursuivit lentement et péniblement.

Suite de la discussion du budget de 1893. — Le 21 décembre, la Chambre renouvela son vote pour l'affranchissement complet des boissons hygiéniques et l'élévation du droit de consommation de l'alcool de 156,25 à 245 : puis le 26 furent votés pour janvier et février 1893 2 douzièmes provisoires pour une somme de 721.079.109 fr. Deux autres devaient suivre les 25 février et 30 mars, pour mars puis avril 1893. Comme il était certain que le Sénat ne pourrait accepter l'aventureuse réforme des boissons à laquelle s'obstinait la Chambre, ces longs retards étaient inévitables. Ils faillirent même être plus grands encore : le 30 mars Ribot ayant insisté pour la disjonction de la réforme des boissons, et cette disjonction ayant été repoussée

---

publiques ou des établissements obligés par la loi à effectuer leurs versements dans les caisses publiques, par des faits faux ou calomnieux semés à dessein. Ce fut l'occasion pour Tirard d'affirmer dans un discours du 1er février l'excellente situation des caisses d'épargne, dont le portefeuille représentant aux cours d'achat un capital de 3.904.769.286, était parvenu maintenant, tant la hausse avait été considérable, à une valeur de 4.399.224.934, plus 61.997.000 de bénéfice sur les intérêts qui avaient été capitalisés : le portefeuille avait donc une valeur de 4.460 en millions, alors que les sommes dues aux déposants ne se montaient qu'à 3.905 millions. Et c'était aussi une occasion de diriger une attaque contre la loi de 1881 sur la presse qui semblait empêcher de poursuivre des manœuvres de ce genre. Goblet déclara ne pas vouloir d'une loi faite pour détruire par pièces et morceaux la loi de 1881 : Cassagnac, plus justement, dit que la cause de l'émotion du public n'était pas des articles de journaux mais le fait, maintenant incontestable, que des ministres avaient pris des fonds au Panama pour subventionner une campagne politique et que l'opinion publique craignait de voir semblable manœuvre se renouveler pour les élections de 1893. En fait les retraits furent peu importants : ils ne dépassèrent point pour les cent premiers jours de 1893 la somme modeste de 174.705.966.

par 247 contre 242, il démissionna et il se forma un ministère Dupuy, envers lequel la Chambre allait se montrer *in extremis* un peu plus complaisante et se départir de son entêtement contre promesse du gouvernement de reprendre cette tentative de réforme dans le budget de 1894 sur les bases suivantes : maintien du privilège des bouilleurs de cru avec mesures pour réprimer la fraude, droit de 200 fr. sur l'alcool, suppression de l'exercice et du droit de détail, droit de circulation de 1, 1,50 et 2 fr. (0,80 pour le cidre), abolition du droit sur les pommes à cidre et sur les vendanges.

Malgré la gravité de la crise politique la longue discussion du budget en 1893 ne fut pas toujours exempte des luttes qui depuis de longues années avaient coutume de la signaler. La politique de ralliement à la République dont le pape Léon XIII faisait un devoir au clergé excitait dans l'extrême gauche plus de méfiance que de satisfaction, et le 19 janvier, à propos du budget des cultes, Dupuy-Dutemps proposa de supprimer tout ce qui dans le clergé de France n'était point nommément désigné dans le Concordat, c'est-à-dire beaucoup d'évêques, tous les vicaires généraux, plus de 500 curés de canton et la plupart des 35.000 desservants. La Chambre ne voulut pas entrer dans cette voie au moment précisément où la papauté rendait à la République le service de décomposer ce qui restait de l'ancien parti conservateur. La suppression des fonds secrets demandée par le boulangiste Chiché qui les qualifia de budget de la corruption gouvernementale fut repoussée à la demande de Ribot, qui dit cette ressource nécessaire au gouvernement alors qu'on pouvait fonder à côté de lui des organisations ayant leurs caisses et leurs fonds secrets. Aux recettes les principales innovations allaient être une réforme des patentes, l'établissement d'une taxe sur les opérations de Bourse et un impôt sur les bicycles et tricycles. Une modération de patente fut accordée à certaines professions : l'impôt fut au contraire relevé pour les professions libérales, mais surtout pour les grands magasins, et ce au moyen d'une nouvelle base d'imposition, le nombre des spécialités exploitées dans un même local, s'ajoutant à celles du nombre des employés et de la valeur locative. Yves Guyot essaya en vain de s'opposer à cette nouvelle diminution de la liberté du travail. Son amendement ne réunit que 58 voix contre 456, mais le système de ceux qui voulaient distinguer 70, voire même 102 spécialités, ne triompha point et il n'en fut admis que 16, toutes taxées au même taux avec tarif progressant selon le nombre d'employés au-dessus de 50 et selon la population de la ville. Le Sénat rejeta ce projet quand il lui fut présenté : Boulanger, son rapporteur, lui reprochait de faire double emploi avec la taxe par nombre d'employés, d'aboutir à une interdiction de se livrer à plu-

sieurs commerces, d'être matériellement inapplicable. La Chambre persista dans son vote : c'était au moment où il s'agissait d'obtenir d'elle qu'elle renonçât à sa réforme de l'impôt des boissons : les patentes facilitèrent la transaction : la Chambre renonça à réformer les boissons, le Sénat accepta la progressivité dans les patentes en modifiant toutefois certaines dispositions du projet et en établissant une taxe distincte pour chacune des 16 spécialités distinguées.

L'impôt sur les bicyclettes fut établi à raison de 10 fr., par déclaration, et les 7/12 en furent dus pour l'année 1893 à partir du 1er juin. Le Sénat avait préféré 5 fr. : la volonté de la Chambre l'emporta. L'impôt sur les opérations de Bourse fut plus discuté. Le gouvernement déposa un projet astreignant à un droit de 0 fr. 10 par 1.000 fr. lorsque la valeur des titres n'excédait pas 5.000, de 0,50 lorsqu'elle était entre 5.000 et 10.000, puis de 5 fr. par 50.000 ou fraction de 50.000, etc., sans réduction pour les opérations de report et uniquement sur les transactions faites par agents de change. D'où vives protestations de la coulisse qui se trouvait par le fait menacée. Tirard désavoua toute pensée semblable : il n'était pas question de toucher au *modus vivendi* qui en fait abandonnait à la coulisse une grande partie des opérations, mais seulement de fournir une ressource au Trésor et il n'en pouvait prélever sur des opérations considérées par lui comme illégales : il avait d'ailleurs l'intention de mettre à l'étude la réorganisation du marché de Paris. Le texte sur lequel les deux Assemblées finirent par se mettre d'accord, le 28 avril, au dernier moment, juste à temps pour éviter un 5e douzième, frappa d'un droit de 0,05 par 1.000 fr. ou fraction de 1.000 fr., toute opération de Bourse ayant pour objet l'achat ou la vente au comptant ou à terme de valeurs de toute nature, avec réduction de moitié pour les opérations de report.

C'est seulement le 28 février que le budget de 1893, dont on vient de voir le résumé de l'histoire mouvementée, fut présenté au Sénat. Il y donna lieu à un rapport de Boulanger qui par la sagesse de ses aperçus, l'abondance des informations qu'il fournit, mériterait d'être comparé à ceux que Cavaignac et Poincaré avaient dans les derniers temps présentés à la Chambre. Boulanger y regrettait que 9.722.645 de dépenses nouvelles pour les fonctionnaires fussent à peu près exclusivement absorbés par l'application de la loi sur les traitements des instituteurs et par le service des postes, prévoyait que ces augmentations en entraîneraient d'autres dans les autres administrations, appelait des budgets de prudence, voire des budgets de repentir, saluait la disparition des budgets extraordinaires, souhaitait celle des constructions scolaires, signalait quelques dangers pro-

venant du mouvement de travaux permis par les conventions de 1883, et réclamait la suppression des budgets annexes (Légion d'Honneur, Imprimerie Nationale, monnaies et médailles, Invalides de la marine, etc.) qui rompent l'unité des budgets annuels, sollicitent moins le contrôle parlementaire et constituent des administrations autonomes, vivant sans le souci de l'intérêt général, soustraites aux règles de la centralisation et à la surveillance directe des départements ministériels... Les chefs de service placés à la tête de ces budgets les défendent avec vigueur, parce que sans cela ils y perdraient leur indépendance et deviendraient ce qu'ils doivent être, des fonctionnaires plus subordonnés, soumis à l'action directe des ministres. Mais le souci de nos finances et de la bonne conduite de l'administration doit nous conduire à poursuivre le rattachement de la plupart des budgets au budget général des recettes et des dépenses de l'Etat. — Boulanger regrettait ensuite les prélèvements pratiqués sur la dotation de l'amortissement : chaque fois qu'il a été difficile de faire l'équilibre des dépenses ordinaires, on opérait un prélèvement sur la dotation de l'amortissement à qui il ne restait plus que 9 millions en 1889 et qui a tout à fait disparu en 1891. Il jugeait sévèrement le système adopté par la Chambre pour les patentes, cette manie de mettre des bornes à l'activité industrielle des uns en obligeant la masse des consommateurs à entretenir l'insuffisance des autres, et ridiculisait un impôt que la Chambre avait voté sur les pianos et sur les livrées : impôt qui, disait-il, atteindra garçons de recettes, garçons de bureau, suisses d'église, employés des pompes funèbres, etc., et surtout détournera les agents des contributions directes de travaux plus utiles.

Budget de 1893. — On sait comment la nécessité pour éviter un 5e douzième provisoire d'obtenir de la Chambre qu'elle ajournât l'inacceptable projet qu'elle avait voté sur les boissons força le Sénat à accepter, sauf un léger changement, la modification des patentes. A ce prix la Chambre céda enfin, laissa de côté la réforme des boissons, se contenta d'avoir sur plusieurs points imposé sa volonté, notamment sur une réforme du contrôle des chemins de fer grosse d'une dépense de 750.000 francs, et le budget de 1893 se trouva enfin voté le 28 avril avec 3.357.197.132 francs de dépenses et 3.357.350.404 de recettes. Les états officiels commençaient depuis le budget de 1891 à distinguer dans ces totaux les produits à percevoir en France et dans les colonies autres que l'Algérie, les dépenses à faire en France et dans les colonies autres que l'Algérie, et les recettes en Algérie (49.055.020 pour 1893) et les dépenses en Algérie (65.871.951). La loi de règlement (27 juin 1902) révéla un déficit

notable : 3.450.920.594 de dépenses, 3.366.409.497 de recettes. Une mesure fort utile, si elle avait été rigoureusement exécutée, la création dans chaque ministère d'un contrôleur des dépenses engagées, chargé de viser et de soumettre à l'approbation du ministre toute proposition entraînant une dépense, venait d'être prise par décret du 14 mars 1893. Respectée dans sa lettre et son esprit elle eût rendu de grands services ; elle pouvait en effet empêcher les engagements irréguliers de dépenses, prévenir les dépassements de crédit. Son malheur, a-t-on dit justement (1), était de dépendre du zèle consciencieux des administrateurs chargés de l'appliquer. Or voici ce qu'observait à cet égard la commission du budget de 1896 : « On ne peut pas dire que certains bureaux des ministres aient mis une grande bonne volonté à s'y conformer. Les uns sont en retard... les autres ne portent que des renseignements trop peu étendus. Nous ne saurions trop insister pour que le décret du 14 mars 1893 soit fidèlement exécuté...» Ainsi, disait Stourm (2), la nécessité d'une réforme urgente apparaît aux yeux de tous les hommes compétents ; il serait trop regrettable de voir notre situation financière succomber sous les coups incessants d'irrégularités que chacun condamne.

Budget de 1894. — Dès le 16 mai 1893 Peytral, ministre des finances dans le cabinet Dupuy (il avait fallu faire ce pas vers le radicalisme pour arracher à la Chambre l'acceptation du budget de 1893 tel qu'il avait été dressé par les gouvernements précédents), présentait le projet du budget 1894, alourdi de 80 millions environ par rapport à celui de 1893, dont 32 pour la garantie d'intérêts, 2 pour la guerre, 12 pour la marine, 5 pour l'instruction publique, 4.600.000 pour les P. T. T. L'équilibre, tout apparent, n'était obtenu que par 30 millions de ressources exceptionnelles, et on majorait de 35 millions les évaluations de recette des douanes. La situation s'annonçait difficile, d'autant plus que la réforme des boissons était toujours à l'ordre du jour et qu'on n'avait pas encore renoncé à cette redoutable aventure financière. Antonin Dubost, rapporteur général à la Cham-

(1) Wilhelm, *Comptabilité des dépenses engagées* (*Revue maritime et coloniale*, janvier 1896. Cf. Stourm, *Economiste français*, 3 octobre 1896).

(2) *Le Budget*, p. 519. — Cf. aussi Pierre Leroy-Beaulieu qui réclamait pour cette tâche (*Economiste français*, 22 avril 1911) un corps indépendant et spécialement préposé à sa tâche, à l'approbation duquel seraient soumis tous les engagements de dépense, comme en Italie à la Cour des Comptes, qui en cas d'engagement de dépense peut refuser son visa et en informe le ministre intéressé : si le Conseil des ministres approuve la dépense, la Cour des Comptes l'enregistre *sous réserves*, avec réserve et le Parlement juge en dernier ressort.

bre du budget de 1894, après s'être livré à une comparaison avec le budget de 1869 pour faire ressortir l'immense effort que la France s'était imposé après l'année terrible, effort digne d'être comparé à celui des Etats-Unis après la guerre de sécession, reconnaissait que le projet de budget péchait sur certains points graves ; il ne tenait compte ni de 149.859.000 d'obligations à court terme échéant en 1894, de 57.496.000 devant échoir en 1895, et cela après qu'en 1893 une échéance de 163 millions n'avait pu être payée tout entière à l'aide des ressources existantes et qu'il avait fallu en imputer 113, soit sur les excédents de 1890 et 1891, soit sur les ressources de la dette flottante. Il prévoyait la nécessité de pourvoir au remboursement des obligations à échoir par des émissions d'obligations de même nature, faisait appel à la prochaine conversion pour procurer à nos budgets l'élasticité dont ils étaient si malheureusement dépourvus, et avouait que si 92 avaient encore donné des plus-values 93 semblait devoir ouvrir l'ère des moins-values et se règlerait sans doute en déficit ; au 1er juin il y avait déjà 247.300.000 de moins-values dans les recettes et les crédits supplémentaires semblaient devoir s'élevera à plus de 50. « Nous dépensons trop ! s'écriait en terminant le rapporteur ; en dehors des époques des grandes nécessités publiques, quand on a la frontière à défendre ou les forces militaires du pays à reconstituer, les dépenses extraordinaires, comme les augmentations de dépenses permanentes, doivent être étroitement proportionnées aux facultés de développement de la nation. » Excellents conseils auxquels il aurait pu joindre celui d'avoir une politique financière plus stable et non continuellement troublée par une manie de réformes aventureuses et un besoin perpétuel d'agitation.

La discussion du budget de 1894 fut à la fois très chargée et très courte, car le temps pressait et la Chambre de 1889 tenait avant de se séparer à avoir voté son 4e budget. Un discours de Maujan sur la réforme du système fiscal, un amendement Jaurès et Millerand remplaçant l'impôt foncier sur la propriété non bâtie par six décimes ajoutés aux droits de succession pour transmission de cette propriété, pour, disait Jaurès « décharger le petit propriétaire cultivateur succombant sous le poids de l'impôt » et pour favoriser par l'association l'industrialisation de la petite propriété ; un autre de Philipon dégrevant du foncier non bâti les cotes ne dépassant pas 10 francs en principal et récupérant les 9 ou 10 millions ainsi sacrifiés par une augmentation sur les cotes de plus de 10 hectares « pour rétablir l'équilibre rompu au détriment de la petite propriété par les tarifs douaniers récemment votés » retinrent peu l'attention. Vif, toutefois, était le désir de ne pas reparaître devant

les électeurs sans leur apporter quelque mesure fiscale d'aspect bien démocratique, comme par exemple une réforme de la personnelle-mobilière, des portes et fenêtres, et des centimes départementaux et communaux ; un bien gros morceau et bien compliqué pour une Chambre moribonde. Elle refusa néanmoins le 10 juillet de disjoindre ce projet gros de difficultés ; puis le 11 elle vota cette disjonction sans laquelle il était évident qu'elle ne viendrait jamais à bout de voter le budget. Peytral, dont on avait dédaigneusement écarté un projet limité aux portes et fenêtres, ne se priva pas de faire remarquer ironiquement que la Chambre semblait perdre pied. Le même jour, 11 juillet, il fallut prendre parti sur la réforme toujours en suspens des boissons, dégrèvement partiel comme le voulaient la commission et son rapporteur Salis, ou dégrèvement total, inévitablement réservé, on le savait, à échouer devant le Sénat ; craignant par dessus tout de paraître refuser quelque chose aux impatiences démagogiques la Chambre repoussa par 311 contre 213 la disjonction de ce dégrèvement total : ce à quoi il fallut pourtant bien qu'elle se résignât le 12 par 252 contre 210 ; on était de plus en plus en pleine incohérence. Ce pénible spectacle n'empêcha point Burdeau, le 12 juillet, répondant à des critiques de d'Aillières, de glorifier à l'excès sa politique financière ; il insista particulièrement sur les choses qui étaient en effet à son honneur, réforme de l'impôt foncier, diminution de plus de 80 millions sur le prix des transports en chemins de fer qui procurait au commerce, à la circulation des personnes et des marchandises, des facilités équivalant à l'abaissement des barrières intérieures, réintégration dans le budget ordinaire des garanties d'intérêts, des caisses des écoles, des téléphones, et cette hausse des fonds publics qui approchait le moment où on n'aurait plus qu'à se baisser pour faire cette récolte de millions qu'on appelle une conversion de dette publique. Burdeau était dans son rôle en parlant ainsi : il a vécu encore assez pour constater, que des prévisions moins optimistes auraient été plus conformes à la vérité.

Le 13 juillet le budget fut porté au Sénat ; Chesnelong, lui aussi, convint d'une certaine amélioration mais bien incomplète ; sans doute on ne voyait plus des déficits de 600 millions comme de 1882 à 1888, mais rien n'était moins assuré que l'équilibre ; les crédits supplémentaires grossissaient, les moins-values persistaient, l'amortissement n'existait plus, un gros déficit menaçait l'exercice 1894 ; on agissait comme si l'on était sûr d'une prospérité constante ; tandis que de son côté Boulanger, rapporteur général, reconnaissait que poussée par l'initiative parlementaire et quelquefois par le gouvernement lui-même la Chambre se laissait trop aller à

la dépense, et s'engageait trop sur la pente glissante de la charité légale, oubliant que la moralité politique est faite surtout de prévoyance et qu'il ne faut pas dispenser les peuples et les hommes de s'inquiéter de leur propre avenir. Le Sénat vota le budget le 21 juillet, le 24 l'accord fut réalisé entre les deux Chambres, la loi de finances promulguée le 26 ; recettes 3.439.031.032, dépenses 3.439.020.623. La loi de règlement (3 octobre 1902) révéla 3.458 millions en recettes et 3.479 millions en dépenses. — Presque en même temps, et comme pour démontrer l'inutilité des sages avis de Boulanger sur les graves inconvénients de la charité légale, était votée la loi du 15 juillet sur l'assistance médicale et gratuite pour tout Français malade privé de ressources, proposée depuis 1890 et que la Chambre tenait à terminer. Les frais en étaient mis à la charge des communes, des départements et de l'Etat ; la part que les communes étaient obligées de demander à des centimes additionnels ou à des taxes d'octroi ne pouvait être moindre de 20 0/0 ni supérieure à 90 0/0 de la dépense à couvrir ; les départements devaient accorder aux communes ayant dû recourir à des centimes ou à des taxes d'octroi des subventions ne pouvant être supérieures à 80 0/0 ni inférieures à 10 0/0 du produit de ces centimes ou de ces octrois; l'Etat, une subvention aux départements variant de 10 à 70 0/0 du total des dépenses couvertes par des centimes additionnels, en raison inverse de la valeur du centime départemental par kilomètre carré. Rien de plus fragile que les calculs par lesquels Rey, rapporteur à la Chambre le 23 janvier, s'efforçait d'établir que le nombre des malades à secourir serait de 65.000 à l'hôpital, de 585.000 à domicile, le coût de 3 millions pour les hospitalisés, de 4.030.500 pour les autres, et le coût total de la loi de 8 millions dont 375.000 de frais de contrôle et d'inspection, et dont 4 millions au maximum à demander au contribuable, le reste devant provenir de ressources spéciales ou des revenus des bureaux d'assistance. La vérité, c'est que, en 1895, 120.564 malades ont bénéficié de cette loi et que le coût moyen d'un traitement était de 13,10, qu'en 1898 c'étaient 198.831 malades et 15,52 de coût moyen pour chacun et que cette progression a continué.

Fin des caisses vicinale et scolaire. — La loi du 26 juillet 1893 a eu toutefois un mérite qu'il convient de reconnaître ; elle a mis fin à une des institutions les plus mal venues de ce temps, caisse vicinale et caisse scolaire, ce modèle achevé de confusion et d'obscurité pour laquelle tous les partis ont fini par se montrer également sévères, non seulement des hommes comme Cavaignac et comme Poincaré, mais aussi, fait plus probant encore, des radicaux très accentués comme Peytral et Pelletan, qui ont été bien durs pour elle,

le premier le 18 juillet au Sénat (1), et le second dans un discours du 26 novembre 1894, plus rigoureux encore s'il est possible. On se rappelle qu'en 1885 le système des subventions annuelles avait été remplacé par des émissions d'obligations à court terme pour le remboursement desquelles l'Etat versait des annuités, mais sans que, pour cela, la caisse cessât d'exister et fût liquidée. La loi de finances de 1893 mit fin à son existence, pour le plus grand profit de cette règle suprême en matière financière qui s'appelle l'unité budgétaire, et ordonna clôture de ses comptes. — Ainsi dira Cochery dans son rapport du 6 novembre 1894 sur le budget de 1895, après un résumé de l'histoire de ces deux caisses « dont gouvernement et commission du budget ont affirmé chaque année la nécessité de clore et de liquider les opérations », les deux caisses sont complètement supprimées après huit années d'efforts ; « aucune subvention ou avance ne doit plus être accordée que sur des crédits budgétaires ». De ce rapport il résulte que dans la première période, de l'origine à 1885, il avait été autorisé 975.600.000 francs de dépense, effectué 655.855.928, que 319.644.072, portés ensuite à 350.744.072, étaient restés à dépenser, qu'au 1er janvier 1894 la dépense totale restant à rembourser s'élevait pour les avances du Trésor à 393.

---

(1) Il s'y félicitait d'avoir « clos une série de comptes qui depuis plusieurs années méritait des critiques répétées, et dont le jeu donnait lieu à des difficultés et des complications inextricables. Le fonctionnement de la caisse des chemins vicinaux et de celle des lycées, collèges et écoles primaires, qui ont pour but à la fois de faire des avances remboursables aux communes et aux départements et de leur allouer des subventions, entraînait des écritures si enchevêtrées, si obscures même, que les dernières commissions du budget ont été unanimes à reconnaître la nécessité d'y renoncer. Nous avons donc satisfait à ce vœu. »

La cour des comptes n'était pas plus satisfaite : dès 1889 elle notait que les résultats des opérations de la caisse des chemins vicinaux et de la caisse des écoles, extraits du Compte général des finances, diffèrent de ceux consignés dans le rapport présenté par la commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations... attendu qu'un certain ordre d'opérations effectuées en fin d'année ne peut être rattaché en temps utile aux écritures du Trésor clos le 31 décembre : ce désaccord apparent est la conséquence du système adopté depuis 1885 et qui a consisté à charger la caisse des dépôts de ce service tout à fait en dehors de ses attributions, et pour lequel elle remplit le rôle passif d'une caisse du Trésor ».

Mais nul n'a été plus sévère que Pelletan (26 novembre 1894) : « Personne au monde n'a jamais rien compris à ce qui s'y passait. C'était un recoin obscur si ténébreux de notre comptabilité publique qu'un jour Peytral ayant voulu y pénétrer pour savoir ce qu'il y ait dedans y a trouvé 600 millions de dettes... Après avoir beaucoup travaillé je vous avouerai n'y avoir moi-même rien compris. Il paraît même résulter des déclarations de MM. Burdeau et Poincaré qu'ils n'y voyaient pas beaucoup plus clair que moi, quelques efforts qu'ils aient faits ».

838.678 et pour les obligations émises à 18.375.000, que tout compris la dette à la charge du Trésor public atteignait 611.993.278. Mais, ajoutait Cochery — et on peut juger par là de l'obscurité fâcheuse qui a toujours régné dans cette affaire — « ce solde ne ressortait pas nettement dans les écritures du Trésor; les éléments en étaient dispersés et se répartissaient entre cinq comptes différents dans le compte général des finances, et les ressources destinées à l'amortir étaient également éparses soit dans les divers chapitres du budget sous forme d'annuités comprenant l'intérêt et l'amortissement, soit sous forme de remboursements qui n'apparaissent que dans la comptabilité générale des finances ». La loi de finances du 26 juillet 1893 mit un terme à ce désordre et institua, dans la catégorie de la dette remboursable à terme ou par annuités, un chapitre nouveau pour la liquidation des caisses des chemins vicinaux et des lycées, collèges et écoles primaires, doté d'une somme de 31 à 32 millions. Il en fut ainsi jusqu'à la loi de finances du 30 mars 1902, qui, dernière transformation, comprit cette dette, alors de 415.670.721,79, dans un ensemble de capitaux dûs à la Caisse des dépôts et consignations et affecta à leur extinction 44 demi-annuités, dont la dernière devait échoir le 16 novembre 1923.

Conversion du 4 1/2 1883. — Cependant, en dépit de la chute du ministère Ribot et de cette victoire radicale qu'avait été ou paru être la formation d'un ministère Dupuy, les événements tendaient évidemment à la disparition de la vieille formule de concentration républicaine et au partage du parti républicain en deux camps, modérés et radicaux. Tout en faisait une nécessité, et le discrédit de l'ancien personnel politique qui avait dû sa fortune à ce dogme de la concentration, et la quasi disparition des anciens partis monarchistes, qui se ralliaient, et les menaces de plus en plus graves du socialisme allié à l'anarchisme, et l'horreur qu'inspiraient ses attentats.

Même la victoire relative de l'extrême gauche aux élections d'août-septembre 1893 et l'entrée à la Chambre d'un certain nombre de socialistes déclarés firent aux républicains de gouvernement une nécessité d'accepter la lutte avec les partis avancés. L'élection à la présidence de la Chambre de Casimir Périer contre Brisson (14 novembre), puis, après la chute du ministère Dupuy, la formation (1er décembre) d'un ministère Casimir Périer où Burdeau eut les finances, furent la démonstration de cette nécessité; l'attentat de Vaillant (9 décembre) qui s'il ne tua personne. acheva de tuer — du moins pour un temps — le dogme de la concentration, et le vote des lois répressives qui en fut la conséquence immédiate, la prouvè-

rent mieux encore et ce fut donc à des républicains modérés, rejetant le dogme de l'impôt sur le revenu introducteur de « justice sociale », cher à l'extrême gauche, qu'appartint le soin de préparer le budget de 1895. Le fait est considérable, étant donnée l'importance de plus en plus grande qu'allaient prendre dans notre vie publique les questions d'impôt. Mais ayant, trop souvent, peur ou honte de leur propre modération, se sentant ou se croyant obligés de s'en excuser en quelque sorte auprès du suffrage universel, cherchant des moyens de se la faire pardonner, ils allaient soutenir cette lutte sans cette vigueur qui est une condition essentielle de la victoire.

La première opération financière à faire était tellement simple qu'elle s'imposait pour ainsi dire à tous les partis. Le moment était venu où le 4 1/2 1883 était devenu convertible, et, étant convertible, il fallait qu'il fût converti puisque le cours du 3 0/0 voisin du pair prouvait que le véritable taux du crédit de la France (ainsi d'ailleurs que celui de la plupart des grands Etats de l'Europe) était bien meilleur que 4 1/2, et qu'au contraire le 4 1/2 français, après 109 et 110 en 1885 et 1886, tombait depuis 1890 à 105 et plus bas à mesure qu'approchait l'époque de l'inévitable conversion. La seule chose à craindre était que les 68 millions d'économie à provenir de la conversion, si, comme il était vraisemblable, elle se faisait en 3 1/2, ne fussent accaparés au passage par quantité de députés désireux de faire leur cour à leurs électeurs par des dégrèvements ou des allocations au détriment du Trésor public. C'est ce qu'avait dit la déclaration ministérielle lorsqu'elle avait annoncé l'intention de profiter de la conversion pour rouvrir le chapitre longtemps fermé de l'amortissement « dont la présence dans le budget est à la fois un avertissement et une espérance. Aussi vous mettons-nous dès maintenant en garde contre d'imprudents dégrèvements, persuadés que le vrai moyen de dégrever c'est d'amortir ». A quoi la déclaration ajoutait l'utile conseil de « se défier du caractère ambitieux de certaines formules et de la sonorité de certains programmes ».

Le projet de loi déposé par Burdeau dès le 15 janvier portait conversion du 4 1/2 en 3 1/2 garanti pendant huit ans contre toute conversion nouvelle, à partir du 16 février 1894. Un délai de huit jours était accordé à tout porteur de 4 1/2 pour demander remboursement s'il ne préférait conversion. Pour tout prévoir il était dit que les remboursements demandés pourraient n'être faits que par séries. Comme on l'avait prévu quelques motions inopportunes se produisirent pour affecter à des usages divers ce boni dont la seule destination raisonnable était de diminuer les embarras sans cesse croissants du Trésor, si mieux on n'aimait diminuer les charges des contribuables. Avez demanda conversion en 3 0/0 et non en 3 1/2

et affectation du boni ainsi porté d'après lui à 101 millions à la fondation d'une caisse de retraites pour travailleurs ; La Rochefoucauld, duc de Doudeauville, demanda que les rentes appartenant à des établissements de bienfaisance fussent exemptées de la conversion ; Jaurès, plus à craindre, proposa dégrèvement de 67 millions sur le principal de la propriété non bâtie vu la sécheresse (très grande, en effet, en 1893), et la mévente du blé et du vin ; 266 voix contre 235 acceptèrent en principe ce dégrèvement, et aussitôt, cette brèche étant ouverte, se précipitèrent les faiseurs de surenchères, votant une addition de Jaurès pour que le bénéfice du dégrèvement fût réservé aux propriétaires cultivant eux-mêmes leur domaine. Au vote sur l'ensemble Burdeau et Dupuy prièrent la Chambre de se déjuger, d'écarter toute autre proposition que celle dont elle avait été saisie ; l'essentiel était de ne pas compromettre la situation financière, le reste viendrait à son heure ; le gouvernement s'engagea d'ailleurs à présenter dans le prochain budget ou dans un projet de loi spécial un projet de dégrèvement du foncier ou tout autre dégrèvement en faveur de l'agriculture basé sur une meilleure répartition de l'impôt. Et 306 voix contre 206 donnèrent satisfaction au ministère. Le délai d'option entre remboursement et conversion courut du 21 au 28 janvier. A peine est-il besoin de dire que le succès fut éclatant ; il existait 305.540.276 francs de rente 4 1/2, elles devinrent 237.639.300 francs de rente 3 1/2 ; il ne fut demandé de remboursement que pour la quantité vraiment insignifiante de 62.692 francs de rente ; encore moins qu'en 1883, où 95.340 francs de rente seulement avaient demandé remboursement. Sur 1.765.000 porteurs de 4 1/2, 453 seulement avaient refusé de se laisser convertir.

Projet du budget 1895. Recettes. — Le 17 mars fut présenté à la Chambre le projet de budget de 1895, par Burdeau (3.424.407.691 en recettes, 3.423.893.762 en dépenses), projet que Léon Say a qualifié de remarquable, le plus remarquable de tous ceux qui s'étaient succédé depuis 20 ans ; l'épithète est peut-être un peu exagérée, mais une qualité incontestable de ce rapport était que tout en sacrifiant un peu à la manie générale de réforme il le faisait en évitant de trop bouleverser et de révolutionner. Il supprimait la personnelle-mobilière et les portes et fenêtres, depuis quelque temps si maudites, et les remplaçait par une taxe sur les loyers et une autre sur les domestiques. La taxe sur les loyers, imitation évidente de la contribution mobilière de 1791, mais en évitant les complications excessives, reposait sur cette présomption que le loyer prélève une portion de revenu d'autant plus forte que le revenu est plus faible,

et d'autant plus faible que la localité est moins peuplée ; elle frappait les valeurs locatives d'un taux variant selon la population des communes de 6,60 0/0 dans les communes de moins de 1.000 habitants jusqu'à 4,95 à Paris, avec exemption d'un minimum et déductions de 25 0/0 pour deux ou trois enfants, de 50 0/0 pour cinq ou six, de 80 0/0 pour sept et au-dessus. Conçue d'abord comme impôt de quotité elle était cependant impôt de répartition, Burdeau ayant reconnu qu'avec la très grande variété des conditions locales un loyer de 200 peut être ici un signe de pauvreté et là un signe de richesse, que mieux valait par conséquent établir cette taxe par la voie de la répartition qui met en garde contre des exemptions abusives, d'après les valeurs constatées au cours de l'évaluation des propriétés bâties et tenues au courant des modifications survenues depuis cette époque, et ensuite, dans l'intérieur de la commune, fixer les cotes d'après les règles ci-dessus indiquées. Quant à la taxe sur les domestiques elle devait être une taxe spéciale, distincte de la précédente ; créée pour atteindre l'aisance et basée non sur le nombre des domestiques mais sur le fait d'en avoir, elle constituait par là une nouvelle classe de contribuables taxée en principe à 40 0/0 de sa taxe d'habitation, avec taux réduit de moitié pour qui n'avait qu'un seul domestique-femme. On attendait 91.800.000 de la taxe d'habitation, 14.400.000 de la taxe sur les domestiques : en tout, avec les centimes perçus pour compte de l'Etat, 141.481.671. Burdeau se félicitait d'atteindre par ce système le revenu général et le train de vie bien mieux que par l'inquisition qui est vexatoire ou que par la déclaration qui est trompeuse. « Une pareille contribution, disait-il avec un amour-propre d'auteur quelque peu excessif d'ailleurs, comportant une exemption complète pour les classes pauvres et une réduction partielle d'impôt pour les classes peu aisées, sera conforme aux règles d'une juste distribution des charges publiques ; elle joindra aux avantages de l'impôt réel tous les mérites de l'impôt personnel et notamment tous ceux que préconisent dans l'impôt sur le revenu les partisans de ce système fiscal ; nous avons la conviction que par ce moyen on atteindra le revenu vrai des contribuables beaucoup plus sûrement que par une taxation directe de ce revenu ». Au total 147 millions de perte (les 89 millions des portes et fenêtres et les 58 millions de la personnelle-mobilière), mais 141.481.671 des nouveaux impôts y compris les centimes perçus pour le compte de l'Etat, une légère augmentation de 1.460.750 sur les taxes assimilées, et par l'élévation de 3,20 à 4 0/0 du taux de la foncière sur la propriété bâtie, un surcroît de produit de 20 millions.

En fait de contributions indirectes et de monopoles Burdeau espérait tirer 2 millions de la répression de la fraude sur les allu-

mettes, 5 de celle des alcools, 400.000 de supplément des tabacs de luxe, et il annonçait le dépôt ultérieur d'un projet de réforme de l'impôt des boissons. Quant à l'enregistrement, Burdeau avait dans un projet antérieur du 8 février 1894 proposé pour la perception des droits de succession déduction du passif, modification des tarifs en matière de transmission d'immeubles ruraux à titre onéreux et de mutation de nue propriété et d'usufruit, et pour recouvrer les 81 millions ainsi perdus non pas des droits progressifs, mais des relèvements de tarifs restant strictement proportionnels ; à quoi la commission chargée d'examiner ce projet proposa de substituer des droits progressifs, allant de 1,25 à 10,25 0/0 en ligne directe, et de 15,50 à 24,50 entre non parents.

Dépenses. — Pour les dépenses, Burdeau appelait tout spécialement l'attention sur le sujet, fort préoccupant en effet, des garanties d'intérêts aux chemins de fer (1). Elles allaient exiger pour 1895 la somme énorme de 116.278.496, à savoir :

Aux chemins de fer français.	86.800.000
— tunisiens.	2.200.000
— algériens	20.800.000
Chemins d'intérêt local et tramways.	3.350.000
Chemins de fer et port de la Réunion	1.200.000
Chemins de fer Dakar-Saint-Louis	1.378.496
Insuffisance éventuelle de chemins non concédés, et lignes sous séquestre administratif	550.000
	116.278.496

Et cette dépense était menacée d'une fâcheuse puissance de développement : il était à prévoir qu'elle monterait rapidement à 160 millions et plus avec l'annuité spéciale à la Compagnie de l'Est de 20.500.000, les garanties d'intérêts des années 1871 et 1872, 2.482.500, les annuités résultant des conventions de 1883, 23.500.000, les annuités résultant d'autres conventions, 48.539.400, soulte à la Compagnie d'Orléans pour échange de lignes, 2.500.000, intérêt des obligations à court terme émises pour la garantie 8.287.685, études

(1) Tombée à presque rien au moment où les conventions furent signées la garantie avait ensuite rapidement grossi avec la crise économique qui avait suivi, 72.200.000 en 1884, 98 millions en 1885, 104 en 1886, et après un léger fléchissement (62 millions en 1889) elle était remontée à 81,12 en 1890, 79,1 en 1891. Le P. L. M. qui, auparavant, n'y avait point fait appel (sauf pour la ligne du Rhône au Mont Cenis dotée d'un régime spécial) avait dû y recourir.

et travaux de chemins de fer en France et en Algérie 11.651.000. Tout bien compté il convenait de prévoir 233.739.082 pour 1894, 264.640.082 pour 1895, soit, avec l'intérêt des capitaux dépensés pour la construction du réseau, 330 millions, peut-être 370. Tant avait été onéreuse et la construction de lignes peu productives, et la suppression (si justifiée d'ailleurs, et plutôt trop tardive, des comptes d'exploitation partielle), et la diminution du produit net du réseau ferré au fur et à mesure de son développement en étendue (réseau français en 1872, 17.438 kilomètres, produit net 397.322.967 ; 1881, 24.249 kilomètres et 550.141.586 ; 1886, 30.696 et 473.665.039 ; 1889, 32.914 et 560.606.121 ; 1893, 35.543 et 526 millions) (1), et la concurrence de la batellerie, à qui la suppression des droits de navigation avait fait en 1880 un cadeau bénévole de 4.390.781, et qui en 1872 transportait 1.835.976.000 de tonnes kilométriques, en 1892 3.609.286.000, sensiblement le double (2) alors que les chemins de fer étaient loin, dans le même laps de temps, d'avoir doublé leur trafic, 7.725.081.000 de tonnes en 1872, 12.129.977.000 en 1892. Burdeau en concluait la nécessité d'une grande prudence dans les engagements à contracter. Il importait de limiter les travaux complémentaires sur les lignes des grandes Compagnies, de limiter — par exemple à 90 millions — les dépenses à autoriser pour travaux nouveaux soit par les Compagnies soit par l'Etat à l'aide des fonds à lui fournis par les Compagnies, et à 600.000 francs le maximum des engagements nouveaux à prendre par l'Etat pour lignes d'intérêt local et tramways, maximum qui depuis la mise en vigueur de la loi du 11 juin 1880 avait atteint parfois 1.400.000, au mépris du contrôle

(1) La diminution était énorme, que l'on comparât le produit brut ou le produit net. Recette brute kilométrique du Nord, en 1883, 64.055 ; en 1893, 52.278 ; du Midi, 41.322 et 30.227. Recette nette kilométrique, moyenne des six grandes Compagnies, 20.236 francs en 1877 ; 19.165 en 1883 ; 15.432 en 1886 ; 17.032 en 1889; 15.092 en 1892 ; moins de 15.000 en 1893. Recettes nettes totales, 512 millions en 1883, 444 en 1886, 548 en 1890. Sur 4.247 kilomètres construits du 1er janvier 1884 au 1er janvier 1892 522 seulement couvraient leurs frais d'exploitation et les charges du capital : tout le reste était plus ou moins déficitaire.

Le fait était encore plus frappant en Algérie : 1885, 1.839 kilomètres et 4.683.969 de produit net : 1892, 3.100 kilomètres et 3.369.800. — Chaque fois, disait-on, qu'un voyageur paie 1 franc à un guichet de chemins de fer algérien le Trésor débourse 0 fr. 92.

(2) En 1871, 4.160 kilomètres de canaux : en 1894, 4.814 : plus 7.500 kilomètres de rivières navigables.

Cf. Colson, Chemins de fer et budgets, *Revue des Deux Mondes*, janvier 1896 ; rapport Cornudet, 8 nov. 1894, sur la garantie d'intérêts ; rapport Cochery, 6 novembre 1894, sur le budget de 1895 ; et les articles de Gomel dans l'*Economiste français*.

parlementaire. Il importait aussi de veiller à la diminution des frais d'exploitation : « Une réglementation plus simple du travail des agents peut permettre de réaliser des économies qui ne seraient pas négligeables, tout en donnant aux agents eux-mêmes des satisfactions vivement réclamées au point de vue du retour plus fréquent dans leurs familles, et même en réduisant la durée totale du travail ». On pouvait réduire enfin les dépenses d'administration des Compagnies et celles du ministère des travaux publics. Les Compagnies elles-mêmes avaient donné l'exemple des résultats qu'avec un effort énergique il était possible d'obtenir à cet égard (1) : de 1884 à 1887 le Nord avait réduit sa dépense d'exploitation de 93 à 75 millions, le P. L. M. de 166 à 138, malgré l'ouverture de 800 kilomètres de lignes nouvelles, le P. O. de 14 millions et demi, l'Est de 6 1/4, le Midi de plus de 6, l'Ouest de 5. L'accroissement annuel moyen du produit net avait été, de 1872 à 1882, de 3 0/0 ; de 1882 à 1892, presque nul ; il importait que les choses fussent remises dans l'ordre à cet égard (et l'ordre c'était cet accroissement de 3 0/0 par an), et que 12 0/0 de notre budget ne fussent plus absorbés par des subventions variées aux chemins de fer. — Comme, néanmoins, ces espoirs pouvaient être trompés, on pouvait inviter certaines Compagnies à se procurer des fonds par leur crédit et en utilisant comme gages certaines disponibilités de l'avenir ; l'Orléans, par exemple, devait avoir, au 1er janvier 1951, amorti la totalité de ses actions et la plus grande partie de ses obligations, d'où une disponibilité de 1951 à 1956 de 73 millions et demi, 446 millions en tout ; le Midi, pour des raisons semblables, de 12.500.000 en 1956 et 1957, 153.750.000 en 1958-1960 ; ces deux Compagnies renonçaient à se servir de ces disponibilités pour augmenter dans l'avenir le dividende de leurs actionnaires et consentaient à les affecter au remboursement d'obligations qui seraient émises pour couvrir le montant des insuffisances éventuelles de la garantie d'intérêts, et ce jusqu'à concurrence de 250 millions pour l'Orléans et de 140 pour le Midi. « Il a paru équitable, disait Burdeau, que l'Etat tirât parti des larges disponibilités que ménage aux deux Compagnies l'amortissement anticipé de leurs titres, d'autant plus que ces disponibilités sont, en grande partie, le résultat de ses sacrifices annuels, les garanties payées à l'Orléans et au Midi ayant été aggravées par le fait que l'amortissement de la plus grande partie de leurs titres doit être terminé avant la fin des concessions ». D'autre part le taux des intérêts

(1) Il est curieux de comparer à cet égard la justice que Burdeau rendait aux Compagnies et l'injuste acharnement que Pelletan montrait contre elles, lorsqu'il abordait le même sujet.

simples serait diminué de 4 à 3 0/0 sur les avances en capital faites par l'Etat postérieurement au 1er janvier 1895 en conséquence de l'abaissement du taux courant de l'intérêt. « Si, continuait Burdeau, le trafic se développe, si l'accroissement normal des recettes n'est pas contrarié par des abaissements de tarifs contraires aux règles d'une sage gestion, si les dépenses d'exploitation sont maintenues dans les limites rigoureusement nécessaires, si en même temps les charges du compte de premier établissement n'augmentent chaque année que dans une proportion raisonnable, ces mêmes conventions auront rendu un véritable service, puisqu'elles auront aidé les Compagnies et l'Etat à franchir une passe difficile ». On pouvait espérer par ce moyen une ressource de 85 millions, destinée pour 18 à diminuer la charge de la garantie d'intérêts, et pour 67 soit à éteindre des obligations à court terme, soit à rembourser des avances du Trésor. Mais avant tout Burdeau incorporait au budget la totalité du coût des garanties d'intérêts, insistait pour une politique de sincérité et de prudence, regrettait que l'œuvre de l'unité budgétaire ne fût pas encore complètement achevée, qu'il restât, par exemple, à y faire rentrer des travaux dans les ports, canaux, rivières, couverts par des avances de Chambres de commerce, de municipalités, de départements, les suppléments de pension aux anciens militaires et marins de la loi du 18 août 1881 dont la Caisse des dépôts et consignations faisait l'avance, qu'aucun crédit ne fût ouvert au budget de 1895 pour le remboursement de 216.310.905 francs d'obligations sexennaires devant exister encore au 1er janvier de cette année. Il demandait à une réforme des droits de succession dans le sens de la progressivité un supplément de ressources bien nécessaire. Il proposait un budget de 3.428.520.991 en recettes et de 3.428.176.803 en dépenses, et, comme pour terminer sur un ton plus optimiste, il disait, comparant ce chiffre de dépenses aux 2.749.485.776 du budget de 1880, que la différence n'était pas de 678.601.049, comme on aurait pu le croire, mais bien moindre, car il convenait alors d'ajouter aux dépenses régulières de 1880 609.542.925 de dépenses hors budget, que l'augmentation de dépenses en ces 15 ans avait été, en somme, peu considérable, qu'elle n'avait été très sensible que dans les P. T. T. l'enseignement primaire et la dette viagère, et qu'il fallait d'ailleurs travailler à refouler ces augmentations de dépenses, le Parlement en les refusant, le gouvernement en résistant à la tentation constante d'élargir toujours le cercle de ses attributions. En revanche Burdeau inscrivait une dépense nouvelle : 12 millions pour rétablissement de l'amortissement « ce chapitre dont la seule présence doit nous rappeler un devoir sacré envers les générations futures », et 1.500.000 fr. pour bonifier les pensions accordées par les sociétés de secours

mutuels, comme une préface à l'établissement des retraites ouvrières.

Le projet de Burdeau ne fut pas discuté. La commission du budget élue le 26 avril commençait à l'examiner quand Jonnart, ministre des travaux publics, ayant dit que les ouvriers des chemins de fer de l'Etat étant payés par l'Etat la loi de 1884 sur les syndicats ne pouvait leur être applicable, le ministère fut mis en minorité et un second ministère Dupuy se constitua le 29 mai, où les finances furent données à Poincaré. Une réunion des gauches avait réclamé un ministère respectueux des droits et des intérêts des travailleurs, répudiant tout retour à l'esprit clérical et entreprenant résolument les réformes fiscales au moyen d'un impôt sur le capital et le revenu ; la déclaration ministérielle du 31 mai assura que le désir du gouvernement était de prouver aux ouvriers des villes et des campagnes que la République n'avait pas besoin de devenir révolutionnaire pour améliorer leur sort, et que les réformes fiscales étaient à ses yeux les premières et les plus essentielles des réformes sociales. Le nouveau ministre des finances renonçait à la taxe d'habitation et à la taxe sur les domestiques.

Projets de réforme fiscale. — En attendant que son projet vînt en discussion se succédèrent nombre de propositions relatives à la réforme de l'impôt en général et des contributions directes en particulier, la grande pensée des radicaux et radicaux socialistes étant de demander à la « richesse acquise » sous forme d'impôts progressifs sur le revenu global ou de taxes successorales une bonne partie des sommes nécessaires aux dépenses publiques, qu'ils se promettaient bien, *in petto*, d'accroître indéfiniment le jour où leurs électeurs n'auraient plus qu'à en profiter sans y contribuer, et la grande préoccupation des partis modérés étant de paraître eux aussi, animés d'un zèle réformateur au moins égal. Aussi jamais, peut-être, année ne vit-elle éclore autant de projets fiscaux que l'année 1894 ; 16 février projet Guillemet pour une suppression de 1.313 millions de taxes directes et indirectes, à remplacer par un monopole de l'alcool devant fournir 850 millions, et par un impôt mixte sur le capital et revenu, avec exemption au-dessous de 500 francs de revenu et de 1.500 de capital, et taux dégressif au-dessous de 10.000 de revenu, de 30.000 de capital ;- 5 mars, projet Merlou, Pelletan, et autres (abolition de tous les impôts directs, création d'impôts progressifs sur le capital et le revenu avec distinction de trois natures de capitaux, capitaux stérilisés (œuvres d'art, bijoux, hôtels, maisons de campagne), passifs (valeurs mobilières), actifs (exploitations industrielles, commerciales, agricoles, machines) ; progression partant de

1 0/0 sur les revenus inférieurs à 1.000 et s'élevant jusqu'à 10 0/0 sur ceux de plus de 100.000 ; 5 mai, proposition Goblet distinguant quatre cédules de revenus fonciers, taxés à 0,50 0/0, mobiliers (y compris la rente), à 0,50 aussi, créances (même taux), pensions, traitements, salaires (0,25), bénéfices industriels (0,25 0/0) ; exemption jusqu'à 2.000 ; au-dessus de 2.000 déclaration et progression ; capitaux stérilisés, 10 0/0. Juin 1894, projet Doumer et Cavaignac d'impôt sur le revenu à partir de 4.000 ; pour les revenus du capital 0,50 0/0 de 4.000 à 10.000, 1,50 0/0 de 10.000 à 20.000, 3 de 20 à 30.000, 5 de 50 à 100.000, 7 au-dessus de 100.000 ; moitié pour les revenus professionnels, industriels et commerciaux ; déclaration facultative jusqu'à 10.000, obligatoire à partir de 10.000, devant une commission en majorité élue « dans des conditions qui assurent le déclarant contre toute indiscrétion et toute inquisition » ; les auteurs calculaient que dès 1895 ce système produirait 52 millions qui pourraient servir à supprimer la contribution personnelle (17 millions 1/2), à diminuer la mobilière de 12 1/2, les portes et fenêtres de 13 millions, l'impôt foncier agricole de 9. Cette abondance de propositions menaçait de prendre des proportions inquiétantes ; comme pour l'endiguer un décret du 16 juin constitua au ministère des finances, sous la présidence du ministre, une commission extra-parlementaire chargée de procéder à la classification et à l'étude des moyens de taxation des diverses natures de revenus en vue de la réforme de l'assiette des impôts et de déposer son rapport avant le 1er octobre. Nous retrouverons plus loin cette commission et son œuvre.

Contentons-nous de constater en ce moment que la fécondité parlementaire en fait de projets de réforme n'en fut nullement diminuée, d'autant plus que le vote prochain du budget devenant de plus en plus improbable il fallait, une fois de plus, en séparer les contributions directes et les faire voter à part, avant la session d'août des conseils généraux. La proposition en fut déposée par Poincaré le 23 juin (la veille de l'assassinat du président Carnot) et la discussion en commença le 9 juillet. Ce jour Cavaignac revenant à la charge pour un impôt sur le revenu érigea en fait incontestable que l'ensemble des citoyens payait 14 0/0 de son revenu, mais que la classe ouvrière en payait 20 0/0, et que dans les ménages pauvres ceux-là étaient le plus grevés qui comptaient le plus grand nombre d'enfants ; sur 1.800 francs dans les villes l'impôt (1) prenait à l'ouvrier 370, et dans les campagnes (cette fois plus particulièrement visées car

(1) En évaluant à 3 milliards et demi la charge purement fiscale et à 25 milliards l'ensemble des revenus du pays.

c'était du foncier non bâti qu'il allait s'agir surtout), sur 800.160 : il était urgent de dégrever les pauvres et de charger davantage les riches : il était impossible de faire de la justice sociale sans établir d'impôt personnel. Il tirait argument de ce qu'avait dit le ministre des finances de l'empire d'Allemagne, que l'impôt personnel et général sur le revenu satisfait bien mieux aux exigences de l'esprit de justice sociale que l'ensemble des impôts réels par leur combinaison, et il réfutait les arguments tirés des mauvais souvenirs laissés par l'impôt personnel sous l'ancien régime (souvenirs souvent cités, en effet, bien à la légère et sans connaissance suffisante de la fiscalité d'autrefois) en disant que de ce qui s'était produit dans une société constituée comme l'était celle de l'ancien régime il n'était pas possible de déduire des probabilités pour ce qui se passerait aujourd'hui. De ces prémisses il passait à une proposition, très simpliste, de suppression des petites cotes d'impôt foncier avec rejet sur les grosses, celles de plus de 300 francs, et il détaillait ainsi les avantages de ce système ; dans toutes les communes où il existerait des cotes foncières supérieures à 300 francs en principal l'impôt disparaîtrait entièrement pour les faibles cotes. « On peut estimer que si 7 millions de cotes foncières sont dégrevées entièrement en principal, 3 1/2 seront dégrevées en principal et centimes additionnels... Il y aura une majoration d'environ 25 0/0 pour les 14 ou 15.000 grands propriétaires payant plus de 1.000 francs d'impôt foncier, de 10 à 15 0/0 sur les 80.000 payant plus de 100 francs. L'impôt mobilier sera supprimé en principal sur environ 2 millions et demi de petits contribuables ». Cette résurrection des privilèges fiscaux d'autrefois, mais en sens contraire, était représentée comme un grand progrès social et comme un obstacle infranchissable à opposer aux doctrines antisociales : « Entre cette politique d'utopies et de chimères dangereuses (celle de l'extrême gauche) et ceux qui nous apportent ici pour toute politique la glorification de l'état social actuel il y a place pour une politique intermédiaire. Lorsque l'Etat — ce qui ressemble bien à du socialisme d'Etat — prélève le 5e du revenu de tous les citoyens on ne peut méconnaître qu'il est possible, en modifiant cette répartition, d'apporter quelque satisfaction à la passion de justice sociale qui agite la nation française... Si vous voulez faire de la justice sociale en matière fiscale et tenir compte des facultés des contribuables il faut écarter le système des impôts réels, ce système qui se glorifie de ne pas tenir compte des facultés et d'aller frapper toutes les sources de production où qu'elles soient et en quelques mains qu'elles se trouvent, aveuglément en quelque sorte »... Toute l'Europe est à l'heure actuelle entraînée par ce mouvement. L'Angleterre développe, à l'heure même où je parle, le carac-

tère progressif de son impôt sur le revenu. Les Pays-Bas ont adopté un impôt personnel et progressif sur le revenu et sur le capital. Ajoutez-y toute l'Allemagne, toute l'Autriche, les Cantons suisses... Si vous laissez échapper de vos mains ce drapeau du progrès incessant des idées de justice sociale qui est le vôtre, il se trouverait peut-être d'autres mains pour le relever, et peut-être ce jour-là vous n'y retrouveriez plus vos couleurs ». Contre cette glorification de l'impôt personnel, contre cette revendication audacieuse de l'inégalité devant l'impôt, protesta énergiquement Jules Roche : « Les systèmes qu'on nous apporte aujourd'hui, bien loin de guérir les maux que vous signalez, ne feraient que les aggraver, car ils sont en contradiction radicale, fondamentale, avec les règles supérieures de la société moderne... Comment ! Vous osez prendre pour argument devant une Chambre française que l'impôt que vous proposez ne va pas s'adresser à l'universalité de la nation, que vous allez chercher un petit nombre de citoyens, pour en faire une caste, en présence de laquelle vous instituez une plèbe que vous affranchissez de l'impôt comme indigne de contribuer aux charges de la nation ! Et cet impôt que vous allez conduire je ne sais où une fois qu'il aura été établi, sera voté par qui ? Par ceux que le projet en affranchit... par une multitude qui peut être entraînée par la passion, par l'ignorance, par l'aveuglement, par la haine ». Et il déclara que notre régime fiscal valait mieux qu'on ne disait, qu'il était un de ceux qui présentent le moins d'inconvénients et le plus d'avantages, qu'il valait mieux que l'*income tax* qui donnait en tout 336 millions contre 634 que produit le nôtre, que le progrès a toujours eu pour mesure la substitution du réel au personnel.

Le 10 juillet l'assaut fut conduit par Jaurès qui recommanda un impôt personnel et progressif sur les revenus de plus de 3.000 et un accroissement des droits de succession sur les successions de plus de 50.000 comme moyen de supprimer toutes les autres contributions directes. « Vous abandonnerez le système des signes extérieurs... et vous servirez des innombrables moyens de contrôle que vous donne l'ordre économique actuel pour avoir la connaissance exacte directe et personnelle des revenus de chacun... Dans une société où celui qui ne possède pas a tant de peine pour se défendre, tandis au contraire que celui qui possède de grands capitaux voit sa puissance se multiplier non pas en proportion de ces grands capitaux mais en progression de ces capitaux, l'impôt progressif vient corriger une sorte de progression automatique et terrible de la puissance croissante des grands capitaux... nous les avons souvent entendues ces grandes paroles contre la tyrannie possible du peuple ! Et pendant qu'on dénonce la tyrannie possible du peuple on maintient la tyran-

nie réelle du capital... La vérité, c'est que la force de la démocratie, du prolétariat, rencontre tous les jours devant elle des obstacles formidables, tous ceux du passé, tous ceux du présent, et que le peuple désarmé lutte péniblement contre la force de résistance qui l'accable, contre les efforts de la réaction qui le menacent, et qu'on le spolie, lui, par des impôts de consommation, qu'on lui retranche sur ses salaires ce que le capital lui a laissé ». Ribot protesta contre cette politique de rayer de la liste des contribuables le plus grand nombre possible de nos concitoyens, contre cette condamnation sommaire d'un système fiscal qui avait relevé la France de ses désastres, et vanta le principe d'égalité auquel sont attachés aussi bien les hommes des campagnes que ceux des villes et qui fait considérer comme un honneur de contribuer aux dépenses publiques : « la politique qui consiste à diviser et à parquer les classes est une politique étroite et stérile et contraire aux grands principes de la Révolution qui a détruit les castes et les privilèges de toute sorte... La baisse du taux de l'intérêt est bien autrement puissante pour améliorer le sort d'une démocratie que tous les nivellements d'impôt que l'on peut imaginer... ».

Le 11 juillet la parole fut au rapporteur général, Cochery, qui fut mordant, ironique ; il s'étonna de cette fureur d'organiser une sorte d'inquisition sur la fortune de chacun au moment où l'on avait la juste préoccupation de supprimer l'exercice chez quelques-uns ; il railla cette confiance naïve dans la déclaration et cita en Angleterre, en Italie, des faits probants sur le peu de foi qu'il convient d'avoir en elle ; il reprocha à Cavaignac d'avoir échafaudé tout son système sur ces deux bases inadmissibles qui sont le hasard et l'arbitraire. « Inégalité provenant du contingent actuel, inégalité provenant de la répartition du dégrèvement des cotes personnelles, inégalité provenant de la présence dans la commune de loyers exceptionnels ou non, tout dépend du hasard : on paiera non d'après ses propres facultés, mais d'après celles de ses voisins. » Il rappela qu'en dehors de la Prusse, de la Hollande et de quelques cantons suisses, et de l'Italie qui venait d'en faire une expérience particulièrement désastreuse, il n'y avait pas de pays en Europe qui appliquât l'impôt global et progressif, et qu'il était absurde dans un pays de suffrage universel d'exempter d'impôt 6 millions de citoyens. Le 12 juillet Poincaré acheva la déroute des faiseurs de projets ; il montra (et c'est une vérité toujours bonne à répéter) que le classement officiel des contributions en directes et indirectes est tout à fait contraire à la vérité, qu'il fait rentrer dans la classe des indirectes des contributions pesant directement sur les capitaux et les revenus, comme l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ou comme les

droits de succession : en réalité il existait en France pour 513 millions d'impôts sur le capital, pour 796 d'impôts sur le revenu, en tout 1.310, et pour 1.200 millions seulement d'impôts qui sont vraiment des impôts de consommation ; cette part est trop grande sans doute, mais l'inégalité n'est pas telle qu'on se plait souvent à le prétendre. Il demanda à la Chambre de voter les contributions directes comme à l'ordinaire, et annonça d'ailleurs l'intention de déposer prochainement un projet de loi modifiant les droits sur les successions et comportant une graduation des droits non pas seulement d'après le degré de parenté mais aussi d'après l'importance des parts héréditaires ; il railla la robuste confiance qu'on affectait d'avoir dans le système de la déclaration alors que les auteurs mêmes de ces projets étaient amenés à reconnaître aux contribuables la faculté de remettre à la commission de contrôle au lieu de la déclaration de leur revenu net la déclaration des éléments, en recette et en dépense, pouvant servir au calcul de ces revenus. Il railla surtout le silence des réformateurs sur les moyens de contrôle donnés par eux aux commissions locales, comme s'ils voulaient substituer l'arbitraire des répartiteurs à la volonté souveraine du législateur. Et le projet Cavaignac Doumer fut rejeté par 267 voix contre 236, le projet Jaurès par 364 contre 142, et les contributions furent votées selon la forme accoutumée. Aussitôt après fut votée la proposition Codet invitant le gouvernement à déposer dans le plus bref délai possible le projet de réforme dont il avait entrepris l'étude, ainsi qu'une autre de Henry Maret et Lockroy de nommer une commission de 33 membres pour étudier la réforme de l'impôt.

Ces incidents annonçaient de la part de l'extrême-gauche, exaspérée d'ailleurs par l'élection de Casimir Périer à la présidence le 27 juin et par le vote, après une résistance acharnée, les 26-27 juillet, de la loi tendant à réprimer les menées anarchistes, s'ajoutant à celles de décembre 1893 contre les provocations à attenter, le dessein très arrêté de mener rude guerre contre le ministère et contre le président. Elle n'en laissa échapper en effet aucune occasion, cherchant à compromettre les opportunistes en ressuscitant le Panama, proposant (amendement Jaurès qui ne fut rejeté qu'à 6 voix) de considérer comme anarchistes les hommes politiques trafiquant de leur mandat.

La bataille fut surtout vive à propos de l'expédition de Madagascar, où il était devenu nécessaire de transformer en domination effective le protectorat sans force et sans autorité que nous donnait le traité de 1885 ; il fallait pour cela 15.000 hommes et un crédit de 65 millions : gouvernement et commission étaient d'accord pour le prélever sur une somme de 429 millions dont la dette flottante était

créancière des départements et des communes du fait des avances consenties par elle pour constructions scolaires et pour chemins vicinaux et dont elle devait être remboursée par des annuités s'échelonnant jusqu'en 1923, mais qu'il était facile de recevoir en peu d'années contre abandon de ces annuités par la caisse des dépôts et consignations toujours à court de placements ; l'opinion générale reconnaissait qu'une telle combinaison était plus avantageuse qu'un emprunt public. Mais Pelletan crut y voir un retour à ces emprunts déguisés, à ces comptes spéciaux, que Rouvier, que Poincaré lui-même, avaient tant critiqués, et il rappela à ce propos cette caisse des lycées, écoles et chemins vicinaux « au fonctionnement de laquelle personne n'avait jamais rien compris, ce magnifique casse-tête chinois, Trésor, dette flottante, etc., interposé entre la réalité et le regard de ceux qui essaient de se rendre compte » : il s'indigna fort de voir employer à une expédition de conquête des fonds apportés par le grand peuple des humbles, des laborieux, pour féconder le travail des uns par l'épargne des autres. Poincaré nia toute dissimulation, montra qu'il était indiqué de fournir ainsi à la caisse des dépôts et consignations, à 100, un placement que le lendemain avec un emprunt elle n'aurait pu se procurer qu'à 102 ou 103, et accabla Pelletan en montrant que celui-ci s'était trouvé d'accord, sans le savoir, avec des capitalistes qu'il n'aimait guère. « On sent, disaient des journaux financiers, que le marché est indécis et préoccupé ; l'opération proposée par M. Poincaré est discutée et nos boursiers ne dissimulent pas qu'ils auraient préféré un autre système ».

Suite de la discussion du budget de 1895. — Lorsque le projet eut été voté (26 novembre) s'engagea la discussion du rapport général de Cochery sur le budget de 1895, déposé le 6 novembre : il portait les dépenses à 3.419.768.000, soit environ 9 millions de moins que dans le projet Poincaré, se félicitait que la législature précédente eût réincorporé au budget pour 253.847.246 francs de dépenses (notamment 143 millions de la guerre, 45 de la garantie d'intérêts), regretta la lourdeur des sacrifices imposés à l'Etat par la loi du 18 août 1881 sur les suppléments de pensions militaires, regretta aussi l'absence de tout crédit pour le remboursement de 216.310.905 d'obligations à court terme dont 99.496.000 à échoir en 1895, constata que chaque année on réclamait des économies et on augmentait les dépenses, que l'équilibre des budgets était profondément troublé, et proposa une réforme des droits de succession avec progressivité d'un rendement probable de 24 millions. Les modérés avec Boudenoot critiquèrent ce système : Cavaignac l'approuva tout en regrettant que la progression n'y fût pas plus accentuée : Jaurès la célébra comme un pas fait vers le

collectivisme. Dans un article célèbre de la *Revue des Deux Mondes* Léon Say réfuta la doctrine de l'impôt instrument de ce qu'il était de mode d'appeler justice sociale : justice toujours entendue, naturellement, dans le sens de ceux qui se sont emparés de l'instrument et qui en tiennent le manche : et comme ils font de l'impôt, à condition qu'il porte sur la richesse accumulée, la source du bien social il n'y a pas de limite à son extension. Il reprit à la tribune avec son ordinaire talent la défense de la même cause, adjurant la Chambre de ne pas vouloir, par l'impôt, niveler, égaliser les conditions, de ne pas créer des classes de citoyens les uns dignes de la protection gouvernementale et les autres indignes par cette raison surtout qu'ils sont les moins nombreux et qu'on trouve très simple, quand on est le grand nombre, de considérer la minorité comme quantité négligeable : d'éviter l'esprit de fiscalité à outrance qui diminue les forces vitales de la nation et amène nécessairement diminution de la richesse publique et privée, qui permet aux maîtres du jour, sûrs ou se croyant sûrs de pouvoir boucher les trous avec l'argent des autres, de dire et de se dire : « Faisons des trous ! »... « Une fois la porte ouverte à l'impôt progressif, vous ne la refermerez jamais... Mieux vaut un gouvernement qui succombe qu'un gouvernement qui pour prolonger son existence ouvre la porte ou se contente même de l'entr'ouvrir. Puisque vous êtes le gouvernement d'une majorité de républicains modérés ne vous faites pas le gouvernement d'autres républicains ». Poincaré affirma que le gouvernement ne voyait dans l'impôt que le moyen par lequel les citoyens contribuent aux charges publiques, pas du tout un moyen de supprimer les inégalités sociales, mais simplement un moyen de ne pas les aggraver inutilement. Pelletan s'éleva contre la progression rapide des dépenses par la faute d'organismes routiniers, comme le ministère de la marine, contre les conventions criminelles, contre les garanties d'intérêts accordées aux Compagnies pour leur conserver leurs dividendes usuraires. Goblet dit indispensable de chercher des ressources dans une réforme administrative et dans un impôt sur le revenu.

La discussion des budgets des différents ministères commençait à peine lorsque survint le 12 décembre la mort de Burdeau qui enleva aux modérés un puissant soutien, et leur coûta en outre la présidence de la Chambre où 249 voix contre 213 portèrent Henri Brisson; à la grande joie de l'extrême gauche qui voyait de plus en plus se disloquer la faible majorité gouvernementale et qui devenait de plus en plus agressive. Ce ne fut même pas sans quelque difficulté que le ministère obtint les 26 et 27 décembre 2 douzièmes provisoires. Et l'année 1894 se termina sans que la Chambre, élue 16 mois plus tôt, eût encore voté un seul budget.

Encore les garanties d'intérêts. — Ce qui irritait le plus l'extrême gauche c'était, avec la non réalisation des réformes fiscales qu'elle réclamait avec obstination (bientôt même, la fatigue aidant, allait être votée la disjonction des nouveaux droits sur les successions), le fait d'avoir à payer aux Compagnies de chemins de fer de grosses sommes pour les garanties d'intérêts. Là était peut-être la plus grosse difficulté que rencontrât le budget de 1895. On avait cru dans cette atmosphère de confiance et de prospérité dans laquelle avaient été conclues les conventions que tous les embarras étaient terminés et qu'on pouvait sans crainte aucune pousser l'exécution des travaux avec une rapidité presque fébrile. Or on sait combien ces grandes espérances avaient été trompées et quelle charge énorme, et sans doute destinée à grossir, constituait la garantie d'intérêts. On en était là, lorsque survint un incident bien fait pour surexciter les passions hostiles aux grandes Compagnies, si ardentes dans certaines régions de la Chambre : lors d'une émission d'obligations de l'Orléans et du Midi, Barthou, ministre des travaux publics, enjoignit à ces deux Compagnies de mettre sur les titres à émettre que la garantie d'intérêts à elles accordée prendrait fin le 31 décembre 1914 : elles s'y refusèrent, soutenant que les dernières conventions étant muettes à cet égard le *statu quo* antérieur subsistait, c'est-à-dire que la garantie était acquise jusqu'à la fin de la concession, 1956 pour le P. O., 1960 pour le Midi. La question fut portée devant le Conseil d'Etat qui le 12 décembre rendit le jugement qu'il ne pouvait pas ne pas rendre : les conventions avec le Midi et l'Orléans portaient : « Les dispositions antérieures concernant la garantie à la charge de l'Etat sont remplacées à compter du 1er janvier 1884 par les dispositions suivantes... » or rien n'était dit dans ces dispositions de la durée de la garantie. Il eût été correct de s'incliner devant cet arrêt inattaquable : néanmoins un violent soulèvement d'opinion se produisit. Barthou démissionna dès le 13 : le 14 fut demandée la mise en accusation de Raynal, ministre des travaux publics au moment des conventions, pour avoir gardé le silence sur ce point important, alors qu'il connaissait l'interprétation des deux Compagnies. Raynal dit qu'il n'avait pas eu à intervenir dans une conversation entre les Compagnies et leurs obligataires et pria ses amis de voter la commission d'enquête demandée, qui fut votée en effet par 236 voix contre 206 (1). Une grande confu-

(1) Notons que le rapport Darlan de cette commission fut la justification la plus complète et de Raynal et des conventions en général. « Nous avons tout compulsé, les livres de la maison Raynal de 1880 à 1887... Il n'est pas possible de suspecter les intentions et l'honorabilité de M. Raynal, qui n'a tiré des conventions aucun profit personnel direct ou indirect ». Les ennemis de Raynal n'en continuèrent pas moins à s'acharner contre lui mais il se défendit éner-

sion s'en suivit : mis en minorité le ministère démissionna. Mais l'affaire allait prendre de bien autres proportions qu'une simple crise ministérielle : le 15 janvier Casimir Périer, accablé de dégoûts et ne se résignant pas « à comparer le poids des responsabilités morales pesant sur lui et l'impuissance à laquelle il était condamné », envoyait sa démission.

Vote du budget de 1895. — Contrairement à l'attente générale (1), ce fut encore un ministère modéré, avec Ribot comme président du Conseil et comme ministre des finances, qui sortit de cette confusion politique ; l'élection à la présidence de Félix Faure contre Brisson fut aussi une victoire pour les idées de modération. Cependant on peut considérer que l'extrême désir de tout le monde d'en finir avec le budget de 1895, en train depuis un an, sous 3 ministères successifs, fut la principale raison qui empêcha l'obstruction socialiste et radicale socialiste d'en retarder le vote plus longtemps. Ribot se trouvant en face de 3.388 millions de recettes (car les derniers mois de 1894 avaient donné des moins-values) et de 3.424 millions de dépenses, dressa un nouveau projet. (Poincaré venait d'en présenter le 10 janvier un 4e comportant 3.420 millions de recettes et 3.419 de dépenses, dont la partie essentielle était un nouveau tarif des droits de mutation par décès, tarif qui allait en ligne directe de 1 0/0 (parts de 1 à 2.000 fr.) jusqu'à 3 0/0 au-dessus de 1 million, et entre étrangers de 15 à 18 50 0/0) ; il y abandonnait la réforme des droits de succession (qui ferait l'objet d'une loi spéciale) et demandait de quoi combler le déficit à l'extension de la prescription trentenaire aux dépôts faits à la Caisse des dépôts et consignations, ce qui rendait immédiatement disponibles 17.208.000 de capitaux ou intérêts non réclamés depuis 1864 : avec deux autres expédients encore (un bénéfice de 3.750.000 attendu sur la fabrication de monnaies divisionnaires d'argent, et 6.757.000 de recouvrement d'arriérés sur le droit d'accroissement dû par les congrégations, il arrivait à 3.425 millions de recettes, de quoi faire face à 3.424 millions de dépenses : bien aise d'être ainsi tirée d'embarras la Chambre qui n'avait encore voté que

giquement contre les « aboyeurs de la démagogie » et 378 voix contre 73 déclarèrent n'y avoir pas lieu à la mise en accusation.

(1) On a vu, disait Challemel-Lacour lorsqu'il prit possession de la présidence du Sénat en janvier 1895, s'élever un vent d'utopies qui compliquait étrangement la tâche des gouvernements et qui a fait parfois entrevoir certains périls. Ces difficultés ont donné naissance à des projets qui n'ont pas été sans émouvoir les esprits, sans susciter chez les plus prévoyants certaines alarmes, et sans jeter les moins hostiles aux innovations dans des doutes sérieux. Les uns et les autres ont jeté les yeux sur le Sénat avec un redoublement de confiance ».

la justice, l'Imprimerie Nationale et la Légion d'honneur, aborda successivement (février et mars) toute la série des autres ministères sans beaucoup de débats : sinon tout au plus aux finances où Sembat proposa une idée chère de tout temps à tous les socialistes, l'impôt sur la rente, alléguant que l'équité fiscale obligeait à faire porter sur la rente les impôts frappant les autres valeurs mobilières et invoquant, à l'appui de cet argument contestable, cette raison, plus contestable encore, que le temps des conversions était passé et qu'il fallait donc procéder d'une autre façon pour parvenir à la réduction de nos charges : on se servirait de l'impôt sur la rente pour constituer une retraite aux travailleurs pour laquelle il fallait bien prendre l'argent où il est. A peine est-il besoin de mentionner que pris d'un beau zèle d'économie — petite économie pour amorcer une très grosse dépense — Coutant demanda réduction des 600.000 fr. du président à 200.000, le budget ayant besoin d'économies et non de prodigalités, et Jaurès la suppression des dépenses administratives du Sénat et de l'indemnité des sénateurs pour forcer le Sénat à accepter la révision de la Constitution. La proposition, fort sérieuse au contraire et digne, a-t-on dit justement, de réunir les suffrages de tous les hommes impartiaux, de Clausel de Coussergues, de transformer le droit d'accroissement en un abonnement de 0,30 0/0 de la valeur *vénale*, et non de la valeur brute, des biens meubles et immeubles des communautés. congrégations et associations religieuses, avec abaissement à 0,20 0/0 pour les congrégations reconnues et exemption des biens affectés aux missions françaises à l'étranger, infirmes, malades, indigents, orphelins ou enfants abandonnés, fut longtemps discutée, et ne fut pas adoptée : la Chambre vota le texte de la commission du budget, (taxe annuelle et obligatoire de la valeur brute) avec élévation du taux à 0,50 0/0 pour les congrégations non autorisées ; mais le Sénat fit prévaloir pour ces dernières le taux de 0,40 0/0. — Un article important fut celui qui accorda un crédit de 2 millions pour majoration des retraites constituées par des livrets individuels de la Caisse des retraites pour la vieillesse, et qui porta qu'une loi spéciale déterminerait les conditions d'emploi de ce crédit. Ribot, et la commission d'assurance et de prévoyance, proposaient majoration de toute pension de 360 fr. ou au-dessous, à condition que le titulaire eût au moins 65 ans d'âge, eût fait des versements pendant au moins 10 ans et n'eût pas de ressources particulières dépassant 2.500 en capital ou 200 fr. en revenus viagers : la majoration serait de 100 0/0 pour les rentes de 75 fr. ou au-dessous, de 75 0/0 pour les rentes de 76 à 285, et pour les rentes de 285 à 359 de la somme nécessaire pour les porter à 360. Cette générosité inversement proportionnelle à l'effort fourni en vue d'une retraite offrait

des dangers évidents qui furent signalés avec force au Sénat : Loubet, président de la commission sénatoriale des finances, parla en termes excellents, le 3 avril, de la nécessité des économies et du danger que cette générosité ne fût que la préface d'autres bien plus considérables, car il y avait une tendance de plus en plus prononcée à la multiplication des œuvres d'assistance, à la multiplication des bénéficiaires, à l'abaissement de l'âge des retraites : il était à craindre que les prévisions ne fussent largement dépassées et qu'on entrât dans une voie bien funeste au Trésor public. Mais telle était, même au Sénat, la peur de ne point paraître assez « social » qu'après avoir ainsi montré tous les dangers de la voie dans laquelle on s'engageait Loubet terminait en conseillant d'y entrer. « Je ne suis pas, disait-il, l'ennemi de l'intervention de l'Etat sous forme de subvention. Je crois au contraire qu'il y a là un emploi très fécond d'une partie des ressources du Trésor. Il faut à mon avis apporter de l'aide à l'initiative privée ». — Il aurait fallu surtout ne pas jeter dans le budget des germes de dépenses nouvelles destinées à grandir.

La Chambre avait consacré, sur le crédit de 2 millions, 1.500.000 à la majoration des retraites de la Caisse nationale et 500.000 à des secours pour les vieillards âgés de plus de 70 ans pour lesquels communes et départements auraient accordé une allocation annuelle de 50 fr. au minimum. Le Sénat rejeta ces dispositions et fit des 2 millions non pas une annuité, qui aurait pu facilement s'accroître avec le nombre des ayants droit, mais un capital aliéné, versé à la Caisse des retraites pour constituer d'une manière définitive à chaque participant la majoration de la rente viagère à lui concédée : les conditions requises furent 70 ans d'âge, 25 ans de cotisation, et ne pas posséder de revenu personnel, viager ou non, supérieur à 360 fr. : des bonifications spéciales étaient prévues pour les parents ayant élevé plus de 3 enfants. Telles furent les dispositions essentielles de la loi du 31 décembre 1895. — Elle dura peu : les barrières qu'elle avait dressées ne tardèrent pas à être renversées : la loi de finances du 13 avril 1898 abaissa de 70 à 68 ans la limite d'âge, et 3 ans après celle du 25 février 1901 la fit descendre à 65.

Le budget fut voté à la Chambre, non sans un déficit de 5 millions et demi, le 20 mars, puis porté au Sénat qui essaya d'y apporter quelques améliorations, notamment de réduire de 85 à 80 millions le crédit destiné aux travaux à effectuer en vertu des conventions de 1883, et de rayer un crédit de 250.000 pour augmentation des retraites des cantonniers. Après quelques tentatives de résistance le Sénat dut céder sur la question des cantonniers, mais l'article de la loi de finances restreignit à 80 millions le maximum de la somme à constituer sous forme d'avances remboursables en annuités : et il ajouta

l'utile précaution qu'aucune acquisition de terrain, aucune mise en adjudication, ne pût être faite sur une ligne non inscrite dans les états annexés à la loi de finances. Le 16 avril le budget fut définitivement voté : 3.424.174.256 en recettes, 3.424.004.436 en dépenses. La loi de règlement (23 novembre 1902) fixa les recettes à 3 milliards 416.117.477 et les dépenses à 3.434.020.477. La Dette présentait une diminution sensible par rapport à 1893, grâce à la conversion, 693.768.000 au lieu de 761 1/2 ; plusieurs ministères offraient des augmentations plus ou moins grandes : les garanties d'intérêts aux chemins de fer français passaient de 56 millions à 96.800.000 et aux chemins de fer algériens de 17.200.000 à 23.

Commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus. — C'est pendant cette longue discussion du budget de 1895 que siégea la commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus, créée par décret du 16 juin 1894 (1) et composée de 35 membres pris parmi les sommités de l'économie politique et de la finance, MM. Boulanger Cochery, Boutin, Liotard-Vogt, Delatour, de Foville, Yves Guyot, Fernand Faure, Neymarck, Zolla, etc. (2). Ses délibérations furent remarquables par la haute compétence de ses membres, l'esprit sagement réformateur dont ils furent animés, le sens de la mesure et de la prudence qui les inspira : s'il est difficile de souscrire à toutes leurs décisions (3) du moins doit-on reconnaître que les deux gros volumes contenant les procès-verbaux des séances, où fut examinée sous toutes ses faces la question de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les revenus, présentent un grand intérêt. De l'impôt sur le revenu on ne parla guère que pour l'exclure : un seul membre s'en déclara partisan, M. Deguay, et encore eut-il soin de préciser qu'il ne l'était pas du tout de l'exemption à la base. C'est donc d'impôts cédulaires qu'il fut question. M. Coste a résumé ainsi les conclusions auxquelles s'arrêta la commission : 5 cédules, propriété bâtie (A), propriété non bâtie (B), autres capitaux (C) à savoir valeurs mobilières rente, (que la commission fut d'avis d'astreindre à l'impôt, seulement avec un taux de faveur de 2 0/0 pendant 5 ans), créances : cédule D, bénéfices industriels et commerciaux (à propos desquels il est dit : Les 106 chambres de commerce et les 61 chambres consultatives ont été consultées sur la déclaration des revenus professionnels, sur le chiffre d'affaires, sur la taxation d'après les signes extérieurs ; la réponse a été unanime :

(1) Elle commença ses réunions le 22 juin 1894 et les termina le 2 juillet 1895.

(2) M. Paul Leroy-Baulieu, nommé membre de la Commission, n'a en réalité pris presque aucune part à ses travaux.

(3) Notamment l'assujettissement de la rente française à l'impôt sur le revenu.

la déclaration a été repoussée, le chiffre d'affaires aussi, la taxation actuelle d'après les signes extérieurs a été préférée) : cédule E, revenus du travail, à imposer soit par retenue directe, soit d'après les signes extérieurs, notamment le loyer, avec faculté d'opter pour la déclaration : taux de 4 0/0 sur les revenus du capital, de 3 0/0 sur les revenus mixtes, de 2 0/0 sur les revenus du travail, avec exemption d'un minimum d'existence : utilisation des cadres de l'impôt sur les revenus par les départements et les communes pour l'établissement de leurs contributions locales (point qui fut très vivement discuté). — La commission concluait prudemment en se déclarant convaincue des avantages sociaux de l'impôt sur les revenus, mais sans entendre se prononcer sur la convenance ou l'opportunité de son établissement immédiat, et en laissant au gouvernement le soin d'en peser les avantages futurs et les inconvénients transitoires. Son œuvre n'a pas eu d'influence sur les événements : son histoire montre à quel point l'impôt sur les revenus (car l'idée de l'impôt cédulaire était bien décidément née et s'opposait à celle de l'impôt global), préoccupait alors les esprits (1).

Préparation du budget de 1896. — A peine le gouvernement était-il sorti des embarras que lui avait causés le budget de 1895 qu'il allait falloir s'occuper de celui de 1896, non moins difficile, plus difficile puisque les ressources extraordinaires comme les reliquats de la Caisse des dépôts et consignations n'existaient plus, que les recettes des derniers mois de 1894 et des premiers de 1895 étaient nettement en moins-value, et les dépenses au contraire en progression par effet de lois votées par les Chambres avec l'indifférence dont elles étaient malheureusement coutumières quant à leurs conséquences financières, ou par suite des demandes nouvelles des ministères : ils en faisaient pour 1896 pour 99 millions dont 8 pour la guerre, 19 pour la marine, 9.800.000 pour le commerce, les P. T. T., 9 1/2 pour les travaux publics, etc. Ribot réduisit ces propositions à 24 millions, 12 pour

(1) Il est regrettable qu'elle n'ait pas dit le vrai mot de la situation à savoir qu'en fait de réformes la plus essentielle était de mettre à l'ordre du jour, ordre, simplicité, économie. C'était bien, cependant, l'idée dont elle était animée.

On regrette de voir dans ses travaux, quelque intéressants qu'ils soient d'ailleurs, une assimilation tout à fait erronée des dixièmes et vingtièmes de l'ancien régime avec l'impôt global. Dixième et vingtième étaient au contraire — ou devaient être — des impôts essentiellement cédulaires, nullement préoccupés de dresser une anthropométrie fiscale de contribuable. L'extrême modération, pour ne pas dire l'extrême faiblesse, avec laquelle ils furent perçus infirme singulièrement la violence des attaques à eux adressées, soit de leur temps, soit rétrospectivement du nôtre (Cf. les tomes I et II de cette histoire, et les *Impôts directs sous l'ancien régime*, Cornély, 1910).

application de lois nouvelles et 12 pour la défense nationale, et comme il manquait encore plus de 57 millions il détacha des projets en vue les mesures suivantes : réforme des droits de succession (comptée pour 25 millions), une taxe sur les domestiques (diminuée de moitié pour les domestiques femmes) soit 10 millions, un droit sur les valeurs étrangères (14 millions), sur les cartes à jouer (1.200.000), sur le régime douanier de l'Algérie (4 millions) et annonça l'intention de déposer un projet de loi sur les contributions directes et sur les boissons. La plus grande prudence s'impose, disait Ribot, fort inquiet de l'absence complète d'élasticité dans le budget qu'il présentait. —La commission du budget où les radicaux-socialistes avaient une voix de majorité rejetait les impôts nouveaux, n'en voulant qu'un, l'impôt sur le revenu, désapprouvait la taxe sur les domestiques, voulait affecter les 25 millions à provenir des successions à des dégrèvements pour l'agriculture. Elle faisait une opposition vigoureuse aux demandes de crédits supplémentaires pour le Soudan et pour une expédition dans le pays de Kong engagée par Delcassé sans vote du Parlement. En même temps de vives discussions se déroulaient à la Chambre sur la réforme de l'impôt des boissons : le dégrévement des boissons hygiéniques et la surimposition de l'alcool étaient généralement acceptés, mais les moyens pratiques de percevoir cette surimposition de l'alcool, l'impossibilité d'introduire l'exercice partout où il s'en fabriquait, restaient toujours à trouver. Ribot proposa, de nouveau, distinction entre les bouilleurs pourvus d'un appareil perfectionné et supérieur à 5 hectolitres, qui seraient soumis à la législation ordinaire, et les petits bouilleurs à qui on accorderait l'abonnement. La Chambre vota un projet élevant les droits sur l'alcool à 275 fr. et dégrevant totalement et immédiatement les boissons hygiéniques, entièrement inapplicable. On disjoignit divers projets de réforme des patentes et d'établissement d'impôt sur le revenu (1), et la loi relative aux contributions directes et taxes assimilées de 1896 put être votée à temps le 12 juillet 1895. Le ministère n'en avait pas moins été fortement ébranlé par ces discussions, et à la rentrée la publication du rapport de l'agent chargé de l'enquête sur l'affaire des chemins de fer du Sud ayant été votée malgré lui, le ministère se retira faisant place à un ministère radical homogène Brisson où

---

(1) Notamment le projet Maret et Lockroy, rapporté par Cavaignac le 25 juin : 3 sortes de revenu : 1° ceux des capitaux frappés au taux de 0,25 0/0 depuis 3.000 jusqu'à 5.000, et avec progression jusqu'à 8 0/0 au-dessus de 500.000 : 2° et 3° revenus mixtes, et revenus provenant du travail, frappés pour les premiers aux 2/3, pour les seconds au tiers, dudit tarif, avec addition d'une taxe sur la valeur vénale des capitaux improductifs.

les finances furent données à M. Paul Doumer, alors partisan très déclaré de l'impôt sur le revenu.

Avènement du parti radical au pouvoir. — La déclaration du nouveau cabinet annonça que tous ses efforts tendraient à des changements très profonds dans le système fiscal : impôt progressif sur les successions, impôt général sur le revenu pour corriger les inégalités du système fiscal, réforme de l'impôt des boissons, en tout vive préoccupation du sort des « petits et des faibles ». « La République, disait Bourgeois, porte le poids de deux budgets, le vieux budget de la monarchie passée et le budget naissant de la démocratie à venir : il faut économiser sur les dépenses des services publics en les simplifiant et augmenter les dépenses pour l'assistance et la prévoyance... La réforme doit être dominée par trois idées : dans la lutte pour la vie créer une moindre égalité au point de départ, diminuer l'inégalité des concurrents en allégeant le fardeau des plus faibles : à l'heure du repos, la main tendue. » Et il rouvrit la Bourse du travail, annonça une politique de confiance envers les ouvriers au service de l'Etat, déclara préférer à la politique du poing fermé celle de la main tendue: politique absolument incompatible avec ce souci des économies que d'autre part en affectait beaucoup dans le même parti, car elles sont innombrables les mains qui en pareil cas se tendent, moins pour des démonstrations d'amitié qu'en vue d'avantages plus substantiels.

Aussi cette déclaration suscita-t-elle beaucoup d'inquiétude dans la majorité de la Chambre et particulièrement, changement assez inattendu, dans la commission du budget, où l'entrée au ministère de certains de ses membres tendait à déplacer la majorité. A l'ancien président de la commission Lockroy, nommé au ministère de la marine, succéda un modéré, Cochery ; elle se trouva unanime à rejeter certains relèvements de crédits demandés par le gouvernement pour la cour de cassation, l'assistance publique, l'agriculture, en tout 2.235.000 fr., insuffisamment compensés par 2.216.000 de réductions : elle rejeta aussi la progression dans les droits de succession. La Chambre cependant vota (22 novembre) le projet sur les successions, avec progression, en dépit des objections qui prédisaient par là l'affaiblissement de l'initiative individuelle, la diminution de l'épargne et par conséquent l'appauvrissement du pays : elle le vota, pensant (ce qui n'est nullement démontré) que la progression offrait moins de danger en matière de succession qu'en matière d'impôt, et pensant surtout que le Sénat était là pour rejeter les projets que la Chambre votait par peur de l'électeur et quelque peu malgré elle. Les tarifs étaient en ligne directe de 1 à 4 0/0 : d'oncle à neveu de 10 à 16 0/0 : entre

non parents de 14 à 20. On en attendait 11.250.000 fr. qui seraient les bienvenus pour équilibrer le budget de 1896, bien difficile, lui aussi, mais qui avait la bonne fortune d'être présenté par un ministère radical et par conséquent de ne pas avoir à craindre de la part des modérés les manœuvres d'obstruction si en honneur quand les circonstances étaient différentes.

Vote du budget de 1896. — De fait, après le dépôt du rapport général par Cochery, le 28 octobre, la discussion à la Chambre, du 23 novembre au 13 décembre, fut rapide, ainsi qu'au Sénat (13-28 décembre). Ce qui n'empêcha point un examen attentif et aboutissant parfois à des diminutions assez importantes : le ministère des colonies, par exemple, où l'entretien des locaux, de 79.150 en 1895, était porté pour 38.943 en 1896, où le chauffage passait de 11.000 à 20.000, fut surveillé d'assez près, et le total de ses dépenses ramené de 79.340.021 à 77.720.701. Il y eut 3.500.000 de réduction sur les finances, 1.412.592 sur l'intérieur, 17.417.814 sur la guerre, 6.687.508 sur la marine, 27.469.231 sur les travaux publics, 948.197 sur l'agriculture : 5.104.954, il est vrai, d'augmentation sur l'instruction publique : en tout les réductions opérées se montèrent à environ 50 millions, et, toutes compensations faites, les dépenses totales furent en diminution d'environ 31 millions, 3.393.189.081 contre 3.424.274.234. Avait-on donc enfin trouvé le secret si longtemps cherché d'arrêter la marée montante des dépenses ? Hélas ! un examen un peu attentif faisait évanouir cette illusion : on n'avait guère supprimé, on avait plutôt dissimulé ou déplacé. Et d'ailleurs en dehors du budget restaient toujours 77.044.905 d'obligations à court terme allant échoir en 1896 et qu'il faudrait renouveler, et 86.700.000 d'avances de chambres de commerce, de villes, de départements.

Même réduit ce budget de 1896 ne pouvait se passer d'impôts nouveaux. On laissa de côté, il est vrai, une taxe projetée sur les domestiques, graduée en raison de leur nombre et de la population de la commune, qu'on préférait garder comme élément de réforme de la mobilière, et il en fut de même d'une taxe sur les chevaux et voitures. Les nouvelles créations ou augmentations fiscales concernèrent les valeurs étrangères, les droits de douane en Algérie et les cartes à jouer. Les fonds d'Etat étrangers n'étaient soumis en fait qu'au droit de timbre tandis que les valeurs étrangères abonnées payaient en timbre, en droit de transmission et en impôt sur le revenu des impôts identiques à ceux que supportaient les valeurs françaises : le gouvernement avait conçu le projet d'augmenter leur charge fiscale de manière à la rendre égale à celle que supportaient les valeurs françaises et pour cela d'augmenter le droit de timbre jusqu'à en tirer

les 2,10 0/0 par an que représentaient pour les valeurs françaises à calculer sur une obligation 4 0/0 de 500 fr., 0,30 0/0 de timbre, 0,80 0/0 d'impôt sur le revenu et 1 fr. de droit de transmission : à cet effet d'élever le droit de timbre des fonds d'Etat étrangers de 1,20 0/0 de la valeur nominale à 2 0/0 de la valeur réelle et de les astreindre à un nouveau timbrage tous les 5 ans : il espérait tirer de cet expédient 15 millions par an. La commission du budget rejeta cette combinaison craignant que ce timbrage quinquennal ne nuisît au développement du marché et ne créât des inégalités entre la valeur d'un titre timbré depuis peu et un autre pour qui l'effet du timbrage serait presque périmé : elle préféra une simple majoration du droit de timbre en abaissant à 100 fr. la limite minimum de la perception (afin d'atteindre les petites coupures anglaises telles que des actions de mines d'or, émises à un capital nominal de 25 fr.), en portant le taux à 2 0/0 sur les titres des villes, des provinces, etc. et à 0,50 0/0 sur les rentes et effets publics des gouvernements étrangers, enfin en augmentant les amendes à la charge des officiers publics ayant omis dans tout acte ou écrit public ou sous signature privée d'indiquer le lieu, la date et le numéro du visa pour timbre et le montant du droit payé (5 0/0 de la valeur nominale des titres et jamais moins de 100 fr.). D'autre part fut accordée aux opérations d'achat ou de vente de rentes françaises une réduction des 3/4 du droit de timbre créé par la loi du 28 avril 1893, le marché des rentes ayant été sensiblement atteint par cet impôt (1). Venaient ensuite certaines dispositions relatives aux droits de douane en Algérie : suppression du droit de statistique pour les échanges entre France et Algérie, du droit de quai pour navigation entre France et Algérie, fixation aux 2/3 des droits du tarif métropolitain des droits de douane sur quelques denrées coloniales importées en Algérie (à l'exception du café, vu la grande consommation qui s'en faisait par les indigènes), et élévation du droit de consommation sur l'alcool en Algérie de 30 à 75 fr. Enfin une augmentation de l'impôt sur les cartes à jouer en portait le prix

(1) Comme le montre le tableau suivant du produit de cet impôt à Paris :

1893 (7 mois)	4.191.000
1894 (12 mois)	10.064.000
1895 (12 mois)	9.656.000
1896 (12 mois)	4.199.900

En 1897 il fut de 5.526.900 ,en 1898 de 5.104.000, en 1899 de 6.843.000 ; en 1900 de 6.809.000 ; l'amélioration due à l'adoucissement de l'impôt est évidente.

Pour l'ensemble de la France le produit était à peine supérieur à ce qu'il était à Paris : en tout en 1894, 10.357.000.

par exemple pour les jeux de 36 cartes à portrait français jusqu'à 1,50 pour les cartes de cercle, à 2,50 au-dessus de 36 cartes, à 2,50 pour tous jeux à portraits étrangers. Voté le 28 décembre, le budget de 1896 était en dépense de 3.393.189.081 (dont 72.131.269 pour l'Algérie), et en recette, de 3.393.511.841 (dont 52.339.274 de l'Algérie) : il fut réglé (loi du 9 décembre 1902) à 3.436.128.380 en recettes et 3.444.855.511 en dépense.

Campagne pour l'impôt global sur le revenu. — C'était en 1896 que le ministère radical avait résolu de faire campagne, ouvertement et énergiquement, pour l'impôt (l'impôt, et non pas les impôts) global et progressif sur le revenu. Chaque fois que les chefs du parti prennent la parole c'est pour en affirmer la nécessité. Tout le reste du programme ordinaire, suppression du budget des cultes, suppression de l'ambassade du Vatican, révision de la Constitution, etc., passe à l'arrière-plan. Parlant à Lyon le 12 janvier Bourgeois répète que la République porte le poids de deux budgets, qu'il faut substituer celui de la démocratie à celui de la monarchie, faire des économies dans les services publics, mais introduire les dépenses nécessaires de prévoyance, d'assistance, et toutes celles qui sont propres à faciliter la « vie sociale » dans la démocratie républicaine : à cet effet poursuivre le vote de l'impôt progressif sur les successions et l'œuvre non moins nécessaire de l'impôt général et personnel sur le revenu, impôt de remplacement et non de superposition, impôt ayant un caractère incontestable de justice sociale.... personnel sans inquisition, comportant les atténuations et les dégrèvements nécessaires, et devant se substituer à deux impôts ayant déjà le caractère d'impôts généraux sur le revenu, et prenant en considération l'ensemble de la situation du contribuable, mais aussi mal assis, aussi mal répartis qu'il est possible de le concevoir. Mais peu importe que le ministre le présente comme un simple impôt de remplacement : aucune illusion n'est permise à cet égard et ce dont il s'agit en réalité c'est progressivement d'absorber tous les autres, dont on ne cesse de critiquer les défauts, en celui-là, que l'on dote au contraire de toutes les qualités. Quand on disposera de cet admirable instrument de justice sociale, il serait évidemment injuste de n'en faire que partiellement usage. — Et si quelqu'un voulait se complaire dans quelques illusions, il n'aurait qu'à lire dans la *Lanterne*, sous la plume de Maujan, qu'une fois le principe admis la brèche s'agrandira et la réforme générale de l'impôt y passera tout entière, à son heure, que cette réforme générale de l'impôt permettra de résoudre toutes les grandes questions sociales, tous les problèmes qui touchent au salaire, au crédit et à la retraite des travailleurs. Comme le dit très bien Charles

Roux (1) « l'impôt sur le revenu est par sa nature exclusif de tout autre... L'impitoyable logique de notre esprit, l'amour de l'uniformité, de la simplicité, nous conduiront fatalement à généraliser la réforme ». Sans parler de l'irrésistible attrait que doit fatalement exercer sur les politiciens assoiffés de réélection un impôt dont la masse est ou se croit exempte, un impôt présenté comme le moyen d'atténuer, sinon même de supprimer, les inégalités sociales.

Cependant quelques courageuses résistances s'annonçaient. Loubet, élu président du Sénat, parla des projets qui paraissent d'autant plus simples qu'ils ont été moins étudiés, de la nécessité de maintenir l'égalité devant l'impôt, égalité aussi précieuse que la liberté elle-même, du danger de substituer aux privilégiés de l'ancien régime des privilégiés d'un autre ordre, d'examiner avec soin les réformes fiscales qui pourraient nous venir d'une autre enceinte. Et le gouvernement ayant retiré un projet Ribot interdisant la grève dans les exploitations de l'Etat, le Sénat mit à son ordre du jour une autre proposition sur le même sujet et vota un projet Trarieux interdisant la grève aux ouvriers des entreprises nécessaires à la défense nationale, à savoir les ouvriers de chemins de fer, de la guerre et de la marine. « Le prochain budget, disait Léon Say, le 14 janvier, sera avant tout fiscal et inquisitorial et visera la richesse un peu à tort et à travers, cherchant à l'atteindre là où elle a été accumulée, la consommant gloutonnement sans compter, et arrivant à cette consommation au détriment de la richesse nationale. Au lieu de chercher la richesse du budget dans la richesse croissante de la France, on tendra à diminuer la richesse existante en appauvrissant d'autant le pays : le revenu de l'Etat s'accroit d'une partie du fonds sur lequel la moisson ne pourra être récoltée l'année suivante. Mais... il aura la vertu suprême pour les socialistes, celle de modifier la distribution de la richesse entre les citoyens. »

Le 1er février M. Doumer présenta le budget de 1897 : il y établissait que les recettes de 1895, prévues pour 3.424 millions, n'en avaient donné que 3.354 contre 3.393 de dépenses, qu'il fallait craindre pour 1896 un déficit au moins de 30 millions, mais il faisait espérer meilleur succès pour 1897, car on avait obtenu des diverses administrations 45 millions de retranchement de dépenses (2), et 10 millions de plus de recettes diverses : ainsi le déficit serait comblé et même un fonds d'amortissement de plus de 24 millions pourrait être reconstitué, dont 5.400.000 pour liquidation des comptes des affaires

(1) *Revue politique et parlementaire*, février 1896.

(2) Assez douteuses : ainsi 516.000 de réductions sur la justice étaient comptés mais... n'auraient dû l'être qu'après qu'une suppression projetée de postes serait devenue une suppression réalisée.

de Madagascar et de Siam et 18.844.000 pour remboursement d'obligation à court terme. Mais ce projet était surtout et avant tout la glorification de l'impôt général sur le revenu, et une longue démonstration de sa nécessité, de ses avantages. L'ordonnance si heureuse des impôts établis par la Révolution avait été détruite par l'établissement de taxes nouvelles, surtout de consommation, ces taxes qui font que plus sont petits les revenus des citoyens, plus s'élève pour eux la proportion de l'impôt, jusqu'à atteindre 15 et 18 0/0 : tous les esprits non prévenus et suffisamment dégagés des calculs étroits de l'égoïsme reconnaissaient qu'il est indispensable d'introduire dans notre organisation financière un rouage nouveau qui joue le rôle de régulateur : avec le tarif progressif sur les droits de succession, avec la réforme des boissons dans le sens du dégrèvement total des boissons hygiéniques, l'impôt général sur le revenu jouerait ce rôle de régulateur : il prendrait la place de la personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, contre la mauvaise assiette desquelles on renouvelait le réquisitoire déjà si souvent écrit ou prononcé. 150 millions de recette seraient ainsi perdus, mais 156 retrouvés, et ces 6 millions de plus pourraient servir à une révision du cadastre et à une nouvelle évaluation de la propriété non bâtie. Il ne fallait pas dire que la Révolution avait eu pour tendance caractéristique de substituer l'impôt réel à l'impôt personnel : la Constituante avait voulu supprimer tous les impôts indirects, ces impôts réels par excellence, et demandé aux citoyens de contribuer aux charges publiques en raison de leurs facilités. — Des esprits moins prévenus auraient dû tirer de ce fait la conclusion que préparer un impôt dont les 9/10mes au moins des citoyens ne seraient pas atteints était aller directement contre l'esprit de la Constituante, mais on ne voulait pas regarder de ce côté : l'impôt personnel, répétait-on, était le seul qui pût répondre pleinement à ce haut idéal de justice qui se dégage partout, et en France plus qu'ailleurs, des aspirations profondes de la démocratie ; il ne fallait pas dire non plus qu'il fût incompatible avec nos mœurs : « Nous ne voulons pas faire à notre démocratie si laborieuse et si foncièrement honnête l'injure de penser qu'elle essaiera par la fraude de rendre inapplicable un impôt conforme à son idéal de justice ». Puis venaient les détails d'application du futur impôt : limite minima d'assujettissement, 2.500 : taux normal 5 0/0, mais 1 0/0 seulement de 2.500 à 5.000, 2 0/0 de 5.000 à 10.000, 3 de 10.000 à 20.000, 4 de 20.000 à 50.000, 5 0/0 au-dessus : de sorte que le poids réel ne serait jamais que de 0,17 0/0 de 2.500 à 3.000, 0,38 de 4.000 5.000, 0,50 0/0 de 5 à 6, 0,75 de 6 à 8, et ainsi de suite, jusqu'à 4,71 à partir de 300.000, sans préjudice des réductions pour charges de fa-

mille et des déductions sur le revenu brut des dépenses nécessaires à la production, à la conservation des revenus : déclaration obligatoire seulement à partir de 10.000 : commission de contrôle composée du maire, de deux membres du conseil municipal, du contrôleur et du percepteur des contributions directes : commissions d'appel à l'arrondissement : taxe supplémentaire de 0,50 0/0 pour non déclaration ou déclaration tardive, du double en cas de dissimulation ; les pénalités ne pourront être appliquées qu'aux contribuables dont le revenu imposable dépasse 10.000 ; elles ne pourront en aucun cas être étendues à ceux qui seraient invités par les commissions d'évaluation à produire exceptionnellement une déclaration. Pour les centimes départementaux et communaux, maintien du *statu quo* la première année, ensuite application des centimes départementaux à l'impôt général : aux communes, faculté de pourvoir au déficit créé dans leurs recettes par une taxe municipale sur les loyers. Suivaient des essais de statistique dont il résultait que, dès 1897, parmi les contribuables actuellement assujettis à la personnelle-mobilière, près de 2 millions disparaitraient des rôles, plus de 6 millions verraient leurs charges diminuées dans une proportion le plus souvent supérieure à la moitié ; pour les autres, environ 500.000... 300.000, d'un revenu de 5 à 10.000, seraient peu touchés par la réforme : ce n'est qu'aux 200.000 dont le revenu dépasse 10.000 qu'un sacrifice appréciable serait demandé. Et quel bénéfice aussi pour les communes ! 36.069 d'entre elles, de 200 à 20.000 habitants, paieraient 38.669.464 de moins : et 89 autres, de 20.000 à 2 millions, auraient à payer 48.359.715 de plus, dont 40.724.192 pour Paris : chose juste, d'ailleurs, les grandes fortunes étant concentrées dans les grandes villes et particulièrement à Paris, et les contributions mobilière et des portes et fenêtres y étant moins élevées que dans l'ensemble des communes rurales. En un mot bonne fortune pour tout le monde sauf pour les possesseurs, peu intéressants, de revenus de plus de 50.000. Les revenus de 10.000 et plus qui payent maintenant pour mobilière et portes et fenêtres 8.951.675 (car cette statistique avait toutes les audaces) paieront 27.906.178 : ceux de 50.000 à 100.000 passeront de 10.732.493 à 25.215.910, etc. : mais ceux de 3.000 à 5.000 qui payent 28.822.850 ne paieront plus que 6.179.828 : etc., etc.

Cependant l'accueil de l'opinion fut loin d'être favorable, et, même à gauche s'élevèrent des critiques parfois sévères : Henry Maret dans le *Radical* déclarait absurde de faire payer à 2.500 et pas à 2.499, de faire payer autant à 3.000 à Paris qu'à 3.000 à la campagne, inacceptable d'affranchir d'impôt quantité de gens parfaitement capables d'en payer un, et rappelait que tout système progressif était condamné par sa nature même à l'arbitraire. A plus forte raison y

eut-il dans tout ce qui n'était point radical socialiste un violent mouvement d'opinion contre un projet gros de menaces, pouvant de toute évidence aboutir à une absorption complète des fortunes tant par ses dispositions que par les sentiments auxquels il faisait constamment appel, contre cette anthropométrie fiscale si odieuse au tempérament français, et tandis que Mesureur, à Châlons (23 février) se faisait gloire de faire partie d'un gouvernement préoccupé avant tout des pauvres, des petits, et pour cela de faire du socialisme sage, pratique, tandis que Bourgeois se refusait à désavouer ce mot, le mécontentement d'une grande partie de la Chambre qui n'osait pas toujours se manifester en séance publique se marquait nettement dans les bureaux par l'élection (25 février) d'une commission du budget qui sur 33 membres n'en comprit que 5 favorables, et 28 nettement hostiles au projet Doumer : ni Jaurès, ni Millerand, ni Hubbard, n'y furent élus. Georges Cochery, élu président, dit que des réformes fiscales étaient nécessaires, mais qu'il fallait écarter tout ce qui pouvait porter atteinte à l'égalité devant l'impôt, à la règle que chacun doit contribuer aux charges publiques en raison de ses facultés, tout ce qui pouvait faciliter la dissimulation et la fraude, entrainer des procédés inquisitoriaux, blesser le sentiment naturel qui porte les citoyens à être seuls possesseurs de l'évaluation totale de leur fortune : résister aux entraînements d'une générosité facile, se prémunir contre les aventures financières, et ne leurrer personne de décevantes promesses. Encore plus sévère fut le rapport de Paul Delombre au nom de la commission du budget. Il raillait les statistiques fantaisistes dont on faisait état : si pour calculer le nombre des imposables, leur classement probable, le produit futur du nouvel impôt, on s'appuyait sur les cotes mobilières pour en tirer des conjectures exactes, il fallait donc admettre que ces rôles eux-mêmes étaient exacts et alors à quoi bon le projet avec son formidable appareil de vexations et d'arbitraire ? Au contraire, si ces indications étaient trompeuses, alors quelle force gardent les évaluations à l'aide desquelles on prétend rassurer la masse des contribuables ? Abordant ensuite une objection irréfutable, une critique à laquelle ne peut échapper aucun système d'impôt sur le revenu, il demandait pourquoi favoriser ceux qui n'ayant point contracté d'union régulière n'auraient pas à totaliser leurs revenus pour l'impôt progressif, et en faire une classe de privilégiés d'un nouveau genre échappant aux taxes croissantes qu'aurait à subir le revenu global d'une famille normalement organisée. Au reste les défauts multiples du projet ministériel étaient moins ceux d'un homme que ceux de la chose elle-même ; les mesures vexatoires et l'arbitraire qui caractérisaient les dispositions fondamentales du projet étaient le fait non de clauses mal établies et qu'il dépend d'un

bon vouloir quelconque d'amender, mais de la nature même des choses. Ils étaient inséparables de l'application de l'impôt sur le revenu global, avec les taxations arbitraires et les déclarations que le projet impliquait. Les commissions d'évaluation démunies de leurs pouvoirs exorbitants, l'impôt sur le revenu global tomberait. Dans une nation comme la nôtre, si justement soucieuse de ses libertés, de tels pouvoirs sont inadmissibles. Si elles les ont entre les mains, quelle que soit leur composition, elles sont inadmissibles : si elles ne les ont pas, il n'y a pas d'impôt sur revenu global ». — Et il concluait en demandant au gouvernement d'apporter un nouveau projet écartant tout système fondé sur la déclaration du revenu global, sur la taxation arbitraire et les investigations vexatoires, et permettant d'atteindre équitablement les revenus sous leurs diverses formes et de mieux répartir les charges pesant sur l'agriculture et le travail.

La discussion commença à la Chambre le 21 mars par un discours de Jaurès qui affirma le caractère inéluctable de l'impôt sur le revenu global, et aussi sa puissance irrésistible d'absorption des autres impôts. « Lorsque le principe de l'impôt progressif aura reçu cette application, la logique et la force des choses vous obligeront à lui donner une application plus étendue. Lorsque vous aurez demandé au contribuable la déclaration de ses revenus fonciers, au commerçant, à l'industriel, la déclaration de ses revenus commerciaux et industriels, il sera impossible de laisser longtemps coexister l'impôt général sur le revenu d'une part, l'impôt foncier et la patente de l'autre » ; rude franchise qui n'était pas sans démolir quelque peu le projet ministériel, si soucieux de paraître ne faire de l'impôt proposé qu'un impôt de remplacement. Léon Say vint ensuite, et pour la dernière fois de sa vie (il allait mourir le 21 avril 1896), il fit entendre le langage de la vérité et de la sagesse. « Tout le monde sait que l'impôt réel était une garantie établie par la Révolution en faveur des personnes : c'est parce que les personnes ne voulaient pas se présenter toutes nues devant un gouvernement très fiscal et très autoritaire que nos pères de 1789 ont cherché à se débarrasser de l'impôt personnel. Avec l'instrument de l'impôt progressif dans leurs mains les socialistes pourront arriver plus facilement à leur rêve d'une nouvelle distribution des richesses ». Turrel, puis Méline, dont le discours fut littéralement haché d'interruptions, s'efforcèrent d'établir que l'impôt sur le revenu ne frapperait que la terre parce que les autres capitaux émigreraient. Delombre reprit ses critiques contre les pouvoirs redoutables confiés aux commissions locales : Poincaré déclara considérer le projet du gouvernement comme un projet d'amertumes, d'illusions et de déceptions : Cochery

fut plus sévère encore, et comme pour déjouer la manœuvre à laquelle certains signes pouvaient déjà faire prévoir que le gouvernement aurait recours en désespoir de cause, voter le principe en laissant de côté pour le moment les moyens d'application, il dit à la Chambre qu'ayant à choisir entre deux systèmes, l'un qui n'est que le perfectionnement des idées de la Révolution française, l'autre qui est la reproduction de ce qui existe dans la Prusse féodale, il faut surtout éviter l'équivoque à l'abri de laquelle s'abriterait on ne sait quelle capitulation de conscience comme si ce n'était pas la plus cruelle injure que l'on puisse adresser à une Chambre française. Des amis mêmes du ministère comme Guillemet critiquaient son projet et en demandaient un autre tendant à l'établissement d'un impôt sur les revenus : « Vous avez d'un côté la déclaration du revenu global et la taxation arbitraire, c'est-à-dire l'introduction du fisc au foyer domestique, l'exercice permanent dans la maison du contribuable, la mainmise sur la liberté et la fortune des citoyens. Vous avez de l'autre la perception se faisant automatiquement... la distinction établie entre les revenus du travail et ceux de la fortune acquise, un système ne créant pas de classes, faisant participer tous les citoyens dans la mesure de leurs moyens à toutes les charges de l'Etat, ne saisissant que les revenus réellement saisissables et évitant les illusions et toutes les aventures financières. » Et Guillemet et son collègue Bozérian proposèrent l'ordre du jour suivant : « La Chambre résolue à apporter des réformes à notre système d'impôts qui pèse trop lourdement sur les petits contribuables, mais écartant tout système fondé sur la déclaration du revenu global ou la taxation sans base légale, invite le gouvernement et la commission du budget à étudier les contre-projets et à lui apporter des propositions tendant à l'établissement de l'impôt sur les revenus dans le budget de 1897 ».

Votes équivoques de la Chambre. — La commission du budget accepta cet ordre du jour et en demanda l'adoption : Bourgeois fit de son rejet une question de confiance, et la Chambre, peu enthousiaste du projet mais n'osant pas renverser le ministère, le rejeta à la faible majorité de 288 contre 272. Un ordre du jour Dron « la Chambre confiante dans le gouvernement et résolue à substituer à la personnelle-mobilière et à l'impôt des portes et fenêtres un impôt général sur le revenu » fut voté par 297 contre 249 : Méline ne put faire accepter un second paragraphe « ne comportant déclaration globale ni taxation sous bases légales ». Mais un autre second paragraphe proposé par Pouquery de Boisserin et Maurice Faure « réservant l'examen de la déclaration globale et des bases de taxation »

obtint 284 contre 277. C'était bien la manœuvre que Cochery avait prévue : on n'osait ni répudier le principe ni accepter des moyens d'application contre lesquels les plus vives critiques, et les plus capables de créer des mécontentements dans la masse électorale, avaient été formulées : l'ensemble fut voté par 286 contre 270 ; on était en pleine équivoque : l'impôt Doumer n'était ni accepté ni repoussé ; on en votait le principe tout en remettant à plus tard la recherche des moyens de l'établir.

Le Sénat et le ministère Bourgeois. — Un gouvernement un peu fier ne se fût pas contenté d'une si médiocre victoire ; mais le ministère Bourgeois recevait d'autre part de telles blessures qu'il devait borner son ambition à vivre, sans plus. Le juge d'instruction Rempler, chargé de l'affaire des chemins de fer du Sud, avait conduit son instruction avec plus d'indépendance et d'impartialité que ne le voulait le ministère, et notamment le ministre de la justice Ricard : invité par le parquet à aiguiller son instruction dans un certain sens il s'y était courageusement refusé, et laissant de côté les 26 juges d'instruction du tribunal de la Seine le ministre avait fait donner l'instruction, sans observer les formalités légales, à un nouveau venu, Le Poittevin : le 11 février, sur la dénonciation de ces faits par le sénateur Monis, le Sénat avait adopté un ordre du jour sévère. « Le Sénat, résolu à faire la lumière complète sur les affaires des chemins de fer du Sud et à rechercher toutes les responsabilités, mais regrettant les irrégularités commises dans le remplacement du juge chargé de l'instruction ouverte le 6 novembre 1895, passe à l'ordre du jour ». Le président du conseil soutint que l'affaire Rempler n'était qu'un prétexte, que les ennemis de l'impôt sur le revenu avaient mis une pelure d'orange sous les pas du ministère pour le faire tomber, que c'était de cela qu'il s'agissait et non d'autre chose, et il arracha à la Chambre un ordre du jour de confiance dans la fermeté du gouvernement pour faire la lumière complète sur l'affaire des chemins de fer du Sud, établir les responsabilités et faire aboutir les réformes promises et attendues par le pays ; mais le 15, sur une nouvelle attaque de Monis, le Sénat persista avec une majorité grossie dans son ordre du jour de défiance, et quand le 20 l'affaire revint à la Chambre le garde des sceaux, interpellé sur les déclarations contradictoires faites par lui à la Chambre et au Sénat sur l'affaire des chemins de fer du Sud et invité à dire comment il avait pu diriger de son cabinet une instruction judiciaire, fut obligé d'avouer l'existence d'une certaine lettre de Rempler qu'à la Chambre il avait niée, fut pressé de questions, réduit à des dénégations pénibles et mensongères. Maintenant la

question sur le terrain de la politique générale Bourgeois réussit encore à obtenir de la Chambre un ordre du jour de confiance par 309 voix contre 185, mais le ministère n'en sortait pas moins de cette déplorable affaire discrédité et affaibli, et la question était posée, au point de vue constitutionnel, de la nécessité pour un ministère de se retirer devant un vote de blâme du Sénat.

Elle allait se résoudre non pas au point de vue constitutionnel mais sur un tout autre terrain. Si dans le conflit grave qui venait d'éclater entre les deux Chambres, Chambre et ministère eurent l'appui énergique de tout ce qui était radical, socialiste, révolutionnaire, si des cris de *A bas le Sénat* accueillirent à Lyon, à Marseille, l'arrivée du président et du président du conseil, si, comme l'a dit Sébline, le corps constitué le plus important de France fut l'objet des outrages les plus violents et les plus injustifiés, la politique ministérielle éprouvait d'autre part un échec sensible devant les conseils généraux qui dans leur session d'avril tinrent à dire leur mot sur la question qui passionnait alors toute la France, et qui y furent d'ailleurs expressément invités par Sarrien, ministre de l'intérieur. 29 émirent un avis défavorable à l'impôt sur le revenu, 26 aussi en ajoutant toutefois un vœu soit pour l'impôt sur les revenus, soit pour une réforme fiscale : 24 seulement acceptèrent le projet, avec plus ou moins de réserves, et généralement en condamnant la déclaration et la taxation arbitraire. Ce fut pour le ministère un cuisant échec et il se sentit atteint.

Cependant des crédits avaient dû être demandés pour l'expédition de Madagascar. Le 21 avril, à la rentrée, Demôle rappela au Sénat que trois fois, à des majorités considérables, le Sénat avait refusé sa confiance au ministère, que cependant ce ministère était resté au pouvoir, que le Sénat accorderait volontiers des crédits pour Madagascar, mais qu'il attendrait pour cela d'avoir devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres. 169 voix contre 91 votèrent cette motion, et le 23 Bourgeois déclara à la Chambre que n'étant plus en mesure d'assurer après le 30 avril le fonctionnement des services indispensables à la défense des droits et des intérêts de la France à Madagascar, il quittait le pouvoir, tout en se déclarant convaincu que c'était à la Chambre qu'appartenait la direction générale de la politique et en affirmant avoir travaillé de son mieux à la formation de ce grand parti démocratique qui veut faire de la République l'instrument du progrès moral et social, le moyen de diminuer l'inégalité des conditions et d'accroître la solidarité entre les hommes. La Chambre de son côté votait un ordre du jour affirmant la prépondérance du suffrage universel et sa résolution de poursuivre les réformes démocratiques ; mais 257 voix seu-

lement votèrent cet ordre du jour tandis que 324 s'abstenaient. C'était un signe qu'il y avait à la Chambre une majorité bien aise de pouvoir secouer le joug que les radicaux avaient fait peser sur elle.

Chute du ministère Bourgeois : ministère Méline. — Aussi un nouveau ministère ayant à sa tête Méline, et où Georges Cochery eut les finances, put-il se constituer sans trop de peine et annoncer dans sa déclaration son intention d'apaiser les esprits : de faire, lui aussi, des réformes, mais des réformes mûres depuis longtemps et immédiatement réalisables ; pour barrer la route aux doctrines révolutionnaires, le meilleur moyen serait toujours de rester fidèle à l'idéal de justice et de solidarité qui était dans les traditions du parti républicain ; il fallait pour les contributions directes un système qui sans vexation, sans mesures inquisitoriales ou arbitraires, assurât une meilleure répartition des impôts, permît de soulager les petits contribuables, de tenir compte des charges de famille, de dégrever l'agriculture. Deschanel s'éleva contre la tactique favorite des radicaux de représenter les modérés comme ne voulant pas que la lumière fût faite sur les faits de corruption politique, protesta contre le chantage moral exercé à cet égard, contre le vide des mots réformes démocratiques, progrès républicain, marche en avant, et démontra l'impossibilité de la concentration par la raison qu'il ne doit pas y avoir de place dans la vie politique pour des amphibologies. Méline invita la Chambre à choisir entre la politique de conflit et de guerre et celle de travail et d'apaisement : il dit exactement le mot de la situation quand promettant des projets de lois sur les accidents du travail, sur le développement de la mutualité, de l'épargne et de la prévoyance, sur l'organisation de retraites ouvrières par la coopération de l'Etat et de l'initiative individuelle, il ajouta qu'on ne servirait efficacement les intérêts des travailleurs et de la nation entière qu'en maintenant avec fermeté contre toutes les tentatives le respect des lois et de l'ordre public... que la prospérité du pays en dépendait : que la stagnation des affaires n'avait peut-être pas de cause plus puissante que l'incertitude et la crainte du lendemain. — Goblet, ayant interpellé sur la méconnaissance des règles du régime parlementaire par la formation d'un ministère en opposition avec la volonté de la Chambre, s'attira une réponse vigoureuse et péremptoire de Deschanel qui parla de l'abominable chantage moral qu'on avait essayé d'exercer sur cette Chambre, de cette politique misérable de faire voter la Chambre sur des termes vagues et équivoques pour garder l'apparence de la victoire quand on était forcé de donner raison à ses adversaires sur le fond des choses... Un ordre du jour d'approbation des déclarations du gouvernement fut voté par

278 voix contre 247 ; majorité faible assurément, mais destinée à grandir quand il fut prouvé que le ministère était capable de vivre et que ni les campagnes furieuses de la presse avancée, ni les banquets des municipalités socialistes comme celui de Saint-Mandé, n'étaient de nature à l'intimider.

Projet rectificatif du budget de 1897. — Restait à définir le programme financier qu'il entendait suivre : c'était la tâche de Cochery qui déposa le 25 juin un projet rectificatif du budget de 1897. Il supprimait 187 millions d'impôts à savoir 150 des portes et fenêtres et de la personnelle-mobilière, accordait 10 millions de dégrèvement aux 55 départements taxés à la foncière sur la propriété non bâtie à plus de 4 1/2 0/0 du revenu de cette propriété, et 27 millions aux débiteurs hypothécaires pour la part d'impôt correspondant au capital de la dette dont ils étaient grevés. D'autre part venaient 187 millions de créations ou de majorations d'impôts : élévation de 3,80 à 4,50 du principal de la foncière des propriétés bâties (produit 18 millions) : création d'une taxe de 4,50 0/0 des intérêts des créances hypothécaires (produit espéré, 24 millions) : élévation de 4 à 4,50 0/0 de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (soit 7 millions) ; puis, chose beaucoup plus grave, son extension aux rentes françaises par retenue sur le coupon, avec exemption des rentes possédées à l'étranger et de celles possédées par la caisse des dépôts et consignations, soit un produit espéré de 30 millions : extension du même impôt aux rentes et valeurs étrangères (18 millions) : en tout 55 millions pour le chapitre des valeurs mobilières. Puis venait une taxe d'habitation de 91 millions, établie à la fois d'après le loyer, le nombre des domestiques, les chevaux de luxe ; les communes étaient divisées en six catégories d'après la population : pour chacune était fixé par le conseil général un minimum de loyer qui au-dessous de 1.000 habitants ne pouvait être ni inférieur à 30 francs, ni supérieur à 60, et qui à Paris serait de 400 : le loyer imposable serait la différence entre le loyer minimum et le loyer réel, augmentée de 5 0/0 par tête de domestique femme, sans compter la première, de 10 0/0 par tête de domestique homme et de 10 0/0 par cheval de luxe : le minimum de loyer était élevé de 1/5 par tête d'enfant ou d'ascendant et inversement la somme à déduire à titre de loyer minimum était réduite de moitié pour les célibataires ou veufs sans enfants. On faisait valoir (et cependant ce n'était pas une chose dont il fallût beaucoup se glorifier) que sur 10 millions et demi de ménages, six seraient entièrement exempts de cet impôt, et 4 1/2 le paieraient : imprudence, car sur un semblable terrain les modérés feraient mieux à tous égards de ne point s'aventurer, étant sûrs d'avance d'être dé-

passés par les révolutionnaires à qui ne coûtent point les surenchères. L'agencement de la taxe d'habitation était d'ailleurs aussi bien entendu que possible et la principale critique à lui adresser était sa perfection même, incompatible avec la simplicité et la clarté qui sont aussi ce à quoi l'on doit viser surtout en pareille matière. L'impôt sur les créances hypothécaires n'était pas recommandé par les échecs éclatants qu'avaient déjà subis toutes les tentatives semblables. Quant à l'impôt sur la rente c'était par une imitation assez malheureuse de la commission extra-parlementaire se lancer dans une entreprise faite pour plaire aux socialistes qui, en effet, ne cachèrent pas leur satisfaction de voir un gouvernement modéré donner lui-même l'exemple de la violation d'un contrat, ou, si l'on préfère, d'un quasi contrat séculaire (1). Il y avait donc bien des réserves à faire sur cette réforme des impôts directs : dans l'ensemble elle avait le grand avantage d'être une réforme mitigée, soucieuse de rassurer et de ménager les intérêts, et très préférable à l'œuvre de bouleversement à laquelle le ministère de Méline allait s'efforcer de la substituer.

Quant aux impôts indirects, on sait que la Chambre avait voté la suppression de tous droits sur les boissons hygiéniques et porté ceux sur l'alcool à 275, puis le Sénat avait substitué à ce système un autre système fort différent ne supprimant que les droits d'entrée et de détail, laissant celui de circulation (1,50 par hectolitre pour les vins, 0,75 pour les cidres, 0,25 pour la bière), restreignant, mais ne supprimant pas le privilège des bouilleurs de cru, relevant les licences. Les défenseurs du projet sénatorial insistaient sur ce point que comme il était impossible de supprimer tout, force était bien de conserver quelque chose, surtout le droit de circulation, pierre angulaire des lois fiscales sur les boissons, indispensable à conserver pour le jour où il deviendrait nécessaire de pouvoir retrouver dans les boissons les ressources dont la patrie aurait besoin ; mieux que le droit d'entrée qui était intimement lié à l'octroi, lequel ne serait pas éternel, ou que le droit de détail qui frappait les moins aisés d'un droit de 12,50 0/0 officiellement mais en réalité de bien plus. Quant à l'alcool il fallait relever les droits mais en conservant une certaine mesure, 200 francs par exemple, et renforcer les pouvoirs de l'administration pour combattre la fraude déjà très grande et appelée à le devenir bien plus encore le jour où l'augmentation des droits la rendrait plus générale. Si l'on voulait faire quelque chose de pra-

(1) Jaurès disait dans le *Matin* : « En frappant la rente... le ministère proclame que la nation souveraine a le droit de réviser les contrats de propriété quant ils ne sont plus conformes à l'idée de justice et à l'intérêt public. C'est une bien singulière fortune pour nous que le premier exemple d'expropriation soit donné à la France par un ministère modéré ».

tique c'était à cette mesure qu'il fallait s'arrêter : voter le dégrèvement total était une simple manifestation sans conséquence.

Le 11 juillet parut le rapport général de Krantz sur le projet réctificatif du budget de Cochery, important document qui se distingue de beaucoup de rapports semblables par de très grandes qualités et surtout par une parfaite franchise : il mettait en lumière comment le premier projet de budget s'était trop pressé de compter comme économies obtenues les effets de certains projets de lois non encore votés, comme celui de la réorganisation de la magistrature ou celui de la création d'une armée coloniale, avait aussi trop perdu de vue les conséquences financières de certaines lois comme celles des 17 juillet 1889 et 25 juillet 1893 sur les traitements des instituteurs, et il n'hésitait pas à réinscrire à ce titre une dépense de 4.700.000. En dépit de cette addition et grâce à une attention minutieuse il avait réussi à pratiquer 1.964.194 francs de réduction sur le budget rectifié, 7.017.766 sur le budget primitif, et 7.922.538 sur le budget de 1896, et s'il n'avait pas tenu à maintenir des amortissements nouveaux il aurait proposé pour plus de 30 millions d'économies. Au total la commission apportait un budget de 3.385.370.000 en recette et de 3.355.019.842 en dépense au lieu des 3.392 millions de recettes et de dépenses du projet Doumer et des 3.387 du projet rectifié, soit un excédent de 30 millions environ destiné à rembourser 27.900.000 d'obligations à court terme échéant en 1897 et, pour 2.279.701, à l'amortissement du compte de Madagascar et du Siam. C'était un véritable succès pour le nouveau ministère que d'apporter un budget ainsi amélioré et c'était une excellente leçon pour tous les gouvernements en général que les très justes observations dont était rempli ce rapport. A l'article de l'enseignement primaire où l'on sait qu'il acceptait ou plutôt même provoquait un relèvement de 4.700.000 : « Votre commission, disait-il, a clairement manifesté le haut intérêt politique et social qui s'attache à ses yeux à l'achèvement de l'œuvre entreprise : mais elle a montré en même temps par diverses réductions s'élevant à près de 1 million que pas plus au ministère de l'instruction publique qu'à celui de la guerre et de la marine il n'est admissible que les services même le plus incontestablement utiles opèrent sur le budget un prélèvement supérieur aux besoins réels ». En matière d'œuvres d'assistance et de solidarité il notait qu'on a vu trop souvent les sacrifices de l'Etat se traduire par la création de nouveaux emplois sans profit réel pour les intéressés et au détriment du budget. Il insistait sur cette plaie budgétaire qu'était l'accroissement continu des pensions civiles, montées par une ascension ininterrompue à 70.325.600 au budget de 1897, alors que le produit des retenues ne dépassait point 27.986.260,

et il en notait les principales causes, à savoir l'augmentation du nombre des fonctionnaires et des traitements de ces fonctionnaires surtout dans l'instruction publique et dans les postes et télégraphes, et l'abaissement de l'âge des mises à la retraite (1) : il calculait qu'en supposant continuation des mêmes pratiques il fallait s'attendre à environ 114 millions de pensions civiles en 1929 : encore faudrait-il une inébranlable fermeté pour que ce chiffre énorme ne fût pas dépassé et il était plus probable qu'on en verrait 125 à 130 millions en 1930. A propos des cours élevés des rentes françaises il était de ceux qui en voyaient une des principales causes dans la défaveur du public pour les valeurs industrielles et commerciales vu la décroissance de leurs dividendes, dans la disparition de beaucoup d'entreprises et dans le petit nombre des affaires nouvelles qui se créaient : si, disait-il, en compare la cité de Paris à celles de Londres, de Berlin, et de Bruxelles, on constate avec regret que la première va sans cesse en s'affaiblissant tandis que les autres sont de plus en plus fournies... et on peut se demander si les pouvoirs publics ont toujours eu un suffisant souci de ménager comme il convient dans une démocratie pareille à la nôtre le développement régulier de toutes les activités fécondes. Aussi la taxe de 4 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières était-elle pour le fisc un sujet de déceptions sinon très grandes, du moins très constantes : alors que, encore pour 1892, il y avait eu 67.733.300 francs de prévisions et 70.002.424 en 1893 pour 69.643.000 de prévisions le produit tombait à 67.049.570, et pour 1894, au lieu de 69.240.000 prévus à 66.208.178. Le mouvement continua et s'aggrava en 1895 (65 millions) et 1896 (62.939.450) (2).

Cependant se poursuivaient à la Chambre les discussions les plus vives sur le rapport Cochery en raison de l'approche du moment où il allait falloir voter les contributions directes de 1897, ces contributions que le ministère Bourgeois avait voulu révolutionner entièrement et dans lesquelles le ministère Méline introduisait, lui aussi, des modifications très graves, supprimant les portes et fenêtres, la personnelle mobilière, introduisant le système des cédules, créant

---

(1) L'âge moyen des retraités en 1895 était de 58 ans et 3 mois, et la durée moyenne de leurs services 33 ans. Krantz estimait que si la durée des services avait été allongée seulement d'un an les charges de l'exercice 1891 auraient été allégées de 6.500.000 francs.

Et encore les pensions civiles n'étaient-elles pas tout. En y ajoutant celles de la guerre et de la marine (149.607.119), des victimes du 2 décembre, (5.015.000) et quelques autres on arrivait au total de 199.345.383.

(2) L'enregistrement passait à peu près par les mêmes vicissitudes : 536.901.000 en 1890 (après 570.713.000 en 1881), 509.000 en 1896.

l'impôt sur la rente. Ce dernier point était le plus discuté de tous ; on sait pourquoi socialistes et radicaux y étaient généralement favorables, pas tous cependant, quelques-uns le combattant pour faire échec au ministère Méline ; les modérés, assez partagés, quelques-uns assez portés à voir dans l'exemption de la rente un injuste privilège, la plupart cependant comprenant les raisons graves qui militent pour l'exemption des fonds d'Etat et ne voulant pas risquer d'ébranler le cabinet. Ribot, Rouvier, combattaient énergiquement l'impôt sur la rente ; Rouvier, notamment, fit un éloge très vif du système fiscal existant sauf quant aux impôts de consommation, les seuls qui fussent vraiment antidémocratiques et les seuls auxquels il faudrait s'attaquer : la vraie réforme d'ailleurs serait d'arrêter le flot montant des dépenses publiques. Mais l'impôt sur la rente était illégal, impolitique, dangereux : qu'une guerre éclatât, et il serait un vrai désastre. Et Rouvier eut des paroles très justes contre la frayeur des hommes politiques de ne point paraître assez avancés, contre l'illusion des gouvernements qui croient désarmer leurs adversaires en leur faisant des concessions de principe, et ne font par là que fournir des armes contre eux-mêmes. Aynard justifia l'impôt sur la rente ; Krantz répondit à ceux qui étaient tentés de préférer le projet Doumer au projet Cochery à cause de l'atteinte portée à l'immunité de la rente que le projet Doumer la taxait aussi, moins directement, mais aussi fortement. Doumer développa alors un nouveau projet d'impôt sur le revenu global avec des commissions cantonales et non plus municipales, sans déclaration, avec des taxations contre lesquelles il serait loisible aux contribuables de réclamer en apportant alors leurs déclarations (la déclaration après, au lieu de la déclaration avant), reprocha vivement au projet Cochery de n'atteindre point traitements, pensions, créances, etc., et de faire du loyer le thermomètre de la fortune. La Chambre repoussa par 283 contre 254 l'article 1 du nouveau projet Doumer. « *Il est établi à partir du* 1er *janvier* 1897 *un impôt général sur le revenu* », Méline ayant posé la question de confiance. Mais l'époque était vraiment trop avancée et la Chambre encore trop incertaine pour qu'on pût espérer une solution avant les vacances : le 9 juillet, d'ailleurs, fut repoussée l'élévation à 4,50 de la contribution foncière des propriétés bâties, ce qui enlevait 20 millions à la combinaison Cochery. Il ne restait plus qu'une solution, voter les contributions directes comme par le passé et c'est ce qui fut fait par la Chambre le 10, par le Sénat le 11. On remit à la rentrée la discussion de la réforme fiscale et si désormais on en parla ce fut dans ce qu'on appelait d'une façon pittoresque le Parlement hors session, c'est-à-dire les discours sur les différents points du pays des hommes particulièrement en vue :

qui furent en 1896 fort nombreux et fort remarquables. Poincaré, à Commercy protesta contre le projet qui eût mis tous les citoyens dans une sorte de servage envers l'administration et porté une atteinte intolérable à la liberté du foyer domestique. Socialisme, collectivisme, anarchie, disait-il, sont les trois actes d'une trilogie fatale... Après les élections de 1889 eut lieu un effort méritoire des chambres pour rétablir l'ordre et l'équilibre ; elles ont fait des économies, supprimé les budgets extraordinaires..., puis est venu le socialisme qui a fait appel à l'imagination des masses et promis le paradis terrestre ; les radicaux se sont mêlés à eux pour retrouver leur puissance perdue, et pour avoir voulu trop entreprendre on s'est condamné à la stérilité par l'obstruction. Méline insista à Soissons sur l'excès des charges de l'agriculture, qu'il affirma payer avec les centimes 17 0/0 de son revenu et jusqu'à 27 0/0 avec les impôts indirects, au lieu de 5 à 10 0/0 pesant sur les revenus mobiliers : son projet qui dégrèverait partiellement la terre et remettrait la taxe foncière aux débiteurs hypothécaires serait pour l'agriculture un grand soulagement et rétablirait l'équilibre entre la propriété mobilière et immobilière. Léon Bourgeois déclara à Commercy tenir pour sacrée la propriété individuelle, mais proclama le devoir pour les forts d'aider en raison de leur force les faibles en raison de leur faiblesse : Waldeck Rousseau attaqua à Saint-Etienne radicaux et socialistes, de même que Raynal à Bordeaux, Deschanel à Marseille, tandis que Bourgeois, Doumer, Goblet, Mesureur, Pelletan, refaisaient campagne pour l'impôt global et progressif.

Vote du budget de 1897. — Après qu'il eut été tant question de réforme, par une singulière ironie du sort, le budget de 1897 n'en devait réaliser à peu près aucune. Reprise en novembre la discussion du budget traîna longtemps et pas seulement, remarquent *les Débats* (13 décembre) par la faute des adversaires du ministère, mais aussi et plus par celle de ses partisans, trop féconds en amendements et en discours, sans paraître se rappeler que le budget de 1896 ayant été voté à temps il ne fallait pas laisser s'accréditer la légende que, seuls, les ministères radicaux étaient capables d'éviter au pays l'épreuve des douzièmes provisoires. Le ministère Méline n'eut pas cet avantage et dut s'en faire ouvrir un dans la loi du 24 décembre en attendant un second par loi du 29 janvier et un 3e le 26 février : malgré la nomination de Doumer aux fonctions de gouverneur général de l'Indo-Chine qui lui avait enlevé un redoutable adversaire. Si longue qu'elle ait été cette discussion changea peu de chose aux propositions de la commission du budget. Peu fidèle aux con-

seils de Krantz et exclusivement dominée par des préoccupations électorales la Chambre laissa échapper des occasions qui s'offraient à elle d'ajouter de nouvelles économies à celles qu'avait déjà pratiquées la commission du budget. Il en était une tellement indiquée, et recommandée par une voix si peu suspecte, celle de M. Delpeuch, qu'elle semblait devoir s'imposer: c'était la suppression de toute école normale qui depuis trois ans n'aurait pas compté au moins 10 élèves en moyenne par année d'étude, s'il existait dans un département voisin un établissement similaire en état de recevoir les élèves de cette école. Rien de plus raisonnable, mais en 1895 la Chambre avait déjà repoussé une proposition semblable et par là refusé de diminuer les quelques 8 millions que coûtaient au budget les écoles normales primaires. La même proposition reçut en 1896 un accueil plus mauvais encore et non seulement on n'osa pas toucher à ce crédit mais même on l'accrut encore de 200.000. Au demeurant la loi de finances qui fut enfin votée le 29 mars 1897 ne différa que sur quelques points de détail (1) de celle du 28 décembre 1895, abaissa à 58 le nombre tout à fait excessif des articles de cette dernière, et laissa à 3.385.367.484 le chiffre des dépenses, à 3.385.705.145 celui des recettes. A la loi de règlement (4 mai 1903) les recettes furent de 3.528.077.949 et les dépenses de 3.523.561.590.

Renouvellement du privilège de la Banque de France. — Les grandes réformes fiscales n'en restaient pas moins la préoccupation dominante, du côté de l'opposition pour ébranler le ministère, du côté du ministère pour prouver qu'il n'y pensait pas moins que l'opposition : force fut cependant après le vote du budget de résoudre tout d'abord une question qui ne comportait plus de retard, le renouvellement du privilège de la Banque de France qui allait expirer avec l'année 1897. « Entre le système actuel perfectionné et complété, avait dit Cochery dans un rapport du 31 octobre précédent, et celui d'une banque d'Etat, notre choix ne pouvait être douteux. Il nous a paru que ce serait une grave imprudence de renoncer à la double garantie qu'offre un établissement autonome, placé sous la surveillance de l'Etat, pour attribuer à l'Etat lui-même, avec toutes les responsabilités qui en résultent, le privilège de l'émission et de la dispensation du crédit. Ce n'est pas seulement parce qu'une admi-

(1) Réduction des trois quarts de l'impôt foncier pendant trente ans sur tout terrain défriché qui aurait été ultérieurement planté ou semé en bois : relèvement des droits sur l'alcool, le tabac, les cartes à jouer, en Corse (ce devait être un produit de 1.568.840 francs mais le projet amendé par la Chambre ne procura que 654.000 de supplément de recette).

nistration d'Etat n'aurait pas la souplesse nécessaire pour apprécier des solvabilités commerciales et pour adapter les conditions du crédit à la situation du marché : c'est surtout parce qu'elle se verrait assaillir de demandes et de propositions de toutes sortes tendant à la faire sortir des règles de prudence que doit observer une banque d'émission... Sollicité d'accorder le concours de son crédit aux entreprises privées, exposé à la tentation permanente de couvrir les déficits budgétaires par des suppléments d'émission, l'Etat courrait le risque de transformer peu à peu le billet de banque en papier-monnaie et de laisser s'échapper sur l'étranger les réserves métalliques qui constituent une des bases de notre crédit et de la puissance nationale. On ne peut mettre en balance un système comportant de pareilles éventualités avec une organisation éprouvée par près d'un siècle de gestion prudente, à laquelle n'ont pas manqué les plus graves et les plus difficiles épreuves. » On ne pouvait mieux dire, et en vérité, à part les quelques exaltés de l'extrême gauche qui dénonçaient dans la Banque de France un instrument d'oppression capitaliste, une féodalité qui rançonnait le petit commerce et la petite industrie, les seules discussions sérieuses ne pouvaient porter que sur la durée et les conditions du renouvellement. Ces conditions étaient dans le projet de la commission que le traité à intervenir pût être modifié après un délai de 15 ans s'il était dénoncé par une loi un an avant l'expiration de ce délai, que fût versée à l'Etat une redevance annuelle du produit du 8e du taux de l'escompte par le chiffre de la circulation productive, avec minimum de 2 millions. La Banque renonçait aux intérêts dûs par l'Etat pour les diverses avances qu'elle lui avait faites et acceptait d'en faire une nouvelle de 40 millions (sur laquelle beaucoup de députés comptaient pour fonder un établissement de crédit agricole qui servirait d'intermédiaire entre la Banque et l'agriculture, mais ce projet fut ajourné) ; de faire gratuitement le service des coupons au porteur de rentes françaises et autres valeurs du Trésor, d'ouvrir ses guichets à l'émission des mêmes valeurs, d'ouvrir ses succursales et bureaux auxiliaires aux comptables du Trésor, de porter dans le délai de 2 ans le nombre de ses succursales de 94 à 112 par la transformation de 18 bureaux auxiliaires en succursales, de créer une succursale dans tous les chefs-lieux de départements n'en possédant point encore, de créer 30 nouveaux bureaux auxiliaires, de verser au Trésor dans le mois qui suivrait la signature de la convention une somme représentant la valeur des billets des anciens types à impression noire qui n'auraient pas été présentés au remboursement, ces billets devant être retranchés du montant de la circulation (fixé par un autre article à la somme de 5 milliards). En outre Magnin, gouverneur de la

Banque, s'était engagé par lettre du 31 octobre 1896 à diverses modifications du règlement, ainsi à augmenter la proportion d'escompte de papier à deux signatures, à recevoir dans toutes les succursales des dépôts libres de titres et de fonds, à réserver dans chaque succursale une place d'administrateur à un représentant des intérêts agricoles. Quant à la question auparavant très discutée de charger la Banque de tous les services de la Trésorerie pour arriver à la suppression des trésoriers payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances, elle fut écartée, le ministère l'ayant combattue par la raison que l'économie qu'on pouvait en espérer serait compensée et au-delà par l'indemnité à payer à la Banque pour la couvrir de ses frais, risques et responsabilité.

Telles étaient les principales conditions du traité soumis à l'acceptation de la Chambre et discuté par elle du 25 mai au 1er juillet. Viviani l'attaqua, demandant la substitution à la Banque de France d'une Banque nationale, et ce lui fut l'occasion de répéter sur le rôle de la Banque un certain nombre d'erreurs que Ribot réfuta, et sur lesquelles Pelletan renchérit encore en accusant de nouveau la Banque d'avoir subventionné le coup d'Etat de 1851 et refusé son concours en 1870 au gouvernement de la Défense Nationale, accusations dont la fausseté a été mainte fois démontrée et l'a été encore depuis d'une manière irréfutable (1). Bascou demanda communication du traité secret conclu entre l'Etat et la Banque pour le cas de guerre : Méline se refusa à cette communication « par laquelle nous trahirions les véritables intérêts du pays » et 298 voix contre 235 approuvèrent ce refus. Repoussée aussi la proposition Paschal Grousset de greffer sur la Banque une caisse des retraites ouvrières dite banque des retraites ouvrières : la proposition Viviani, d'obliger la Banque à escompter tous les effets revêtus de deux signatures solvables : de Jaurès, d'une banque centrale de crédit agricole escomptant le papier des cultivateurs à 3 mois et leur consentant des prêts de 10 ans et plus, à l'intérêt de 2 0/0 pour les particuliers et de 1 1/2 pour les syndicats de cultivateurs fondés en vue de travaux collectifs d'améliorations agricoles ; ou encore d'ajourner la loi jusqu'à dépôt d'un projet de loi organisant le crédit agricole. « J'ai la prétention, objectait Méline à toutes ces parades de dévouement pour l'agriculture, d'être pour elle un ami très fidèle, très sincère sans jactance et sans charlatanisme ». Le 1er juillet 417 voix contre 97 adoptèrent l'ensemble du projet (2). Au Sénat (4 et 5 novembre)

---

(1) Cf. p. 149, note.

(2) Citons, à titre de curiosité, parmi les propositions d'initiative parlementaire à propos du renouvellement du privilège, une certaine proposition d'obliger la

le succès de la proposition gouvernementale fut encore plus facile : un rapport d'Antonin Dubost l'avait préparé par ces quelques lignes excellentes : « La Banque de France est devenue le plus puissant établissement de crédit du monde au point de vue des services rendus soit au public, soit à l'Etat, dans les temps normaux comme aux époques de crise : elle peut défier toute comparaison. Il est donc clair que pour détruire ou transformer une organisation qui a donné de semblables résultats il faudrait avoir de puissants motifs et justifier par des démonstrations catégoriques tirées de la pratique et de l'expérience que l'institution qu'on voudrait lui substituer, ou les modifications qu'on se proposerait d'y apporter, non seulement ne seraient pas de nature à l'affaiblir mais encore seraient capables de procurer au pays des avantages supérieurs ». La loi fut rendue le 17 novembre (pour 23 ans, jusqu'au 31 décembre 1920).

Vote des contributions directes : *réforme dans la foncière.* — Ce point important une fois résolu le gouvernement revint à ses projets de réforme fiscale, par lesquels il croyait pouvoir faire tomber les armes des mains de ses adversaires ; singulière erreur, dont les difficultés qu'il avait rencontrées avec son projet d'impôt sur la rente ne l'avaient pas encore guéri. Son but était de supprimer la personnelle-mobilière et les portes et fenêtres et de remplacer les 153 millions ainsi perdus par l'élévation à 4 0/0 du principal du foncier sur la propriété bâtie, par une taxe d'habitation destinée à atteindre l'ensemble des facultés du contribuable d'après les signes extérieurs du revenu. Le contingent départemental serait fixé à 11 0/0 des valeurs locatives et pour la fixation des cotes individuelles le nombre des enfants, des domestiques, le train de vie en général, interviendraient dans une large mesure. En outre, et c'était peut-être le point le plus important, remise serait faite aux communes du quart du principal de leur impôt foncier des propriétés non bâties, soit 25.803.750, à récupérer par élévation à 4 1/2 du taux de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, de 0,20 à 0,25 0/0 du droit de transmission des valeurs au porteur, à 1 franc du droit de transmission des titres nominatifs. Dans la pensée du gouvernement la remise du quart de la contribution foncière devait servir à supprimer les prestations ; la

---

Banque de France à verser chaque année la somme dont le service des pensions civiles dépasserait une allocation budgétaire invariable. Excellente était l'idée de mettre un terme aux sacrifices très onéreux qu'impose au budget la charge croissante des pensions civiles, mais très mauvaise la méthode employée. Du jour où l'Etat n'aurait plus l'embarras de pourvoir aux frais des pensions, grossiraient à l'infini le nombre des retraités et les retraites de ces retraités, et la maladie du fonctionnarisme sévirait plus que jamais.

commission du budget préféra les destiner à la suppression de centimes additionnels sur les 4 contributions directes. La difficulté étant évidente de faire aboutir avant la session des conseils généraux d'août un projet qui bouleverserait tout le système des contributions directes, le gouvernement songea d'abord à faire reporter cette répartition à une session extraordinaire ultérieure : ce que la Chambre repoussa. Alors le ministère déposa le projet relatif aux contributions directes de 1898 : mais par la force même des choses la distraction du quart de l'impôt foncier des propriétés non bâties devint aussitôt le principal et presque l'unique objet de la discussion. Cavaignac renouvela en le modifiant un peu, son projet d'établissement d'un impôt général sur le revenu (1), sans déclaration au-dessous de 10.000 francs, avec déclaration facultative de 10 à 20.000, obligatoire à partir de 20.000, avec une taxe civique, remaniement de la mobilière, de la foncière des propriétés non bâties, des portes et fenêtres et réduction des centimes additionnels aux patentes ; ce projet fut rejeté par la Chambre le 16 juillet ; mais alors elle vota l'amendement Flandin-Bozerian dégrevant entièrement les petites cotes de propriété non bâtie de 10 francs et au-dessous, et partiellement celles de 10 à 25 francs. De 10,01 à 15 la remise fut des trois quarts ; de 15 à 20 de moitié ; de 20 à 25 d'un quart. Ces chiffres s'entendent comme de juste des cotes totalisées d'un même contribuable et en outre à condition que la cote en principal de la contribution mobilière, des intéressés dans les diverses communes où ils y étaient astreints,

(1) Ce projet de 1897 présente plusieurs particularités assez curieuses : le contribuable ayant déclaré ne pouvait être tenu de fournir à l'administration, pour contrôle de cette déclaration d'autres renseignements que ceux qu'elle possède en vertu des lois existantes. Si le contribuable optait pour taxation d'après les signes extérieurs, son revenu total était évalué d'après l'ensemble des valeurs locatives des locaux occupés dans ses divers résidences. S'il optait pour taxation d'après les signes extérieurs de ses revenus industriels et commerciaux seulement, ces revenus devaient être évalués à trente fois le montant en principal des droits de patente auxquels il avait été assujetti l'année précédente. Taux de la contribution sur les revenus nets du capital, de 2.500 à 5.001, 0,25 0/0 : de 5.001 à 10.001, 0,50 0/0 : de 10.001 à 20.001, 1,50 ; 20.001 à 50.000, 3 0/0 50 à 100.000 5 0/0, 100 à 500.000 7 0/0 : au-dessus de 500.000, 8 0/0. Pour les revenus mixtes 3/4 du tarif plein ; pour les revenus du travail, moitié du tarif plein. — S'il y a plusieurs sources de revenus, les tarifs applicables aux portions inférieures seront d'abord applicables aux revenus du travail. — L'administration calcule dans chaque commune jusqu'à quel chiffre minimum de revenu il est nécessaire de totaliser les revenus les plus faibles pour obtenir une somme représentant 40 0/0 de la totalité des revenus : tous les contribuables dont le revenu est égal ou inférieur à ce chiffre sont exempts de l'impôt sur le revenu.

ne dépassât point 20 francs. La loi (21-23 juillet) resta muette sur les taxes de remplacement et sur les autres modifications projetées au système des impositions directes ; plus exactement, en spécifiant que le taux de la contribution foncière bâtie restait fixé à 3,20 0/0 de la valeur locative et les contingents départementaux aux chiffres ordinaires, elle renonçait implicitement aux vastes ambitions réformatrices dont on s'était bercé. Au fond, en effet, la seule chose à laquelle on tînt réellement était d'apporter aux électeurs les plus nombreux quelque chose, quand bien même ce quelque chose serait très peu de chose. On apportait en effet une poussière de dégrèvement, quelque chose comme 20 sous à peut-être 3 millions de contribuables, 3 et 4 francs à quantité d'autres. C'était pour eux un cadeau illusoire, et pour l'Etat si en peine pour boucler ses budgets un embarras de plus. Conformément à la règle trop fréquemment vérifiée que les lois les moins sensées ou les plus imprudentes sont votées à de grosses majorités ou à l'unanimité, parce que ce sont des lois auxquelles on a fait une popularité factice et auxquelles nul n'ose plus s'opposer, celle-ci fut votée à la Chambre à l'unanimité de 527 votants. Quant au Sénat, Morel, rapporteur de la commission des finances, parla surtout des défectuosités du projet et se demanda si pour les 2.900.000 contribuables appelés à bénéficier d'un dégrèvement de peut-être 1 franc, ce mode de procéder ne leur reviendrait pas plus cher que le dégrèvement à obtenir et si « l'administration pourrait suffire sans une augmentation considérable de personnel à la vérification de quantité de demandes, et aux travaux de calcul et d'expédition auxquels elles donneraient lieu » ; mais il conclut néanmoins à l'adoption de ce projet beaucoup moins financier qu'électoral et le Sénat suivit, par 217 voix contre 2 (1).

Les octrois. — D'autres dégrèvements plus sérieux mais plus difficiles à réaliser étaient en préparation et l'étaient depuis longtemps : car il y avait déjà 7 ans que se succédaient à la Chambre des propositions de suppression des octrois. En novembre 1895 la Chambre avait voté un projet Guillemet comportant suppression obligatoire des droits d'octroi sur les boissons au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle où la présente loi aurait été promulguée : suppression facultative, en tout ou en partie, des autres droits d'octroi : obligation de choisir les taxes de remplacement sous réserve

(1) On comptait sur 25 millions de dégrèvement, et que 7.500.000 sur 8.500.000 contribuables seraient dégrevés ; il y eut en 1898, 3.438.899 demandes admises, 6.247.608 articles dégrevés, et le montant total des remises fut de 16.604.597,47, en moyenne 4 fr. 80 par réclamant.

de l'approbation législative : et, à partir de la promulgation de la loi, interdiction d'établir ou d'augmenter aucun droit d'octroi, sauf sur l'alcool, dans aucune commune. Dans son rapport au Sénat du 12 novembre 1896 Bardoux constatait unanimité parmi les maires pour vouloir suppression des octrois, mais grand embarras pour trouver une matière imposable à mettre à leur place, surtout si l'Etat n'abandonnait pas portion de cette matière, comme en Belgique. Plus prudente que la Chambre la commission sénatoriale substituait dégrèvement à suppression : elle demandait sur les boissons hygiéniques des diminutions de 16.025.000, ce qui devait ramener le droit sur les vins de 0,55 à 2,25 par hectolitre selon la population des communes et à 4 francs à Paris ; pour remplacement, doublement des droits sur l'alcool, même après les 205 millions réservés à l'Etat pour la réforme de la loi des boissons, augmentation des licences des débitants, centimes additionnels aux 4 contributions et, en cas d'insuffisance, taxes directes proportionnelles, s'appliquant à tous les objets et propriétés de même nature, sous réserve de l'approbation législative. Pour Paris, où sur 155 millions de produit total des octrois 58 étaient fournis par les boissons hygiéniques, la commission proposait de réduire les droits sur les vins à 4 francs l'hectolitre, à 2 sur les cidres, à 5 sur les bières, ce qui fournirait 21.656.000, d'augmenter de 81 fr. 20 les droits sur l'alcool, de créer une surtaxe municipale sur les 27.700 marchands de vin de Paris, une surtaxe sur les vins en cercle titrant plus de 10 degrés, sur les vins en bouteilles, sur les vins de Champagne : puis des taxes sur les chiens, les billards, les cercles, les vélocipèdes, les voitures, et 16 nouveaux centimes additionnels aux contributions directes. Telles furent les bases adoptées par le Sénat le 25 juin 1897. La commission de la Chambre fut d'abord d'avis, afin de pouvoir aboutir avant les élections, de les accepter (rapport Guillemet du 19 octobre 1897), puis adopta un amendement Georges Berry qui y apportait quelques modifications, de peu d'importance d'ailleurs ; une d'elles assimilait complètement les autres communes à la capitale et faisait disparaître la législation spéciale à la ville de Paris : une autre rayait les vélocipèdes de la liste des taxes de remplacement. Le Sénat accepta ces modifications et la loi put être promulguée le 29 décembre. On en connaît déjà les dispositions essentielles : faculté pour les communes, y compris Paris, d'abolir les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques dans le délai d'un an ; obligation pour elles, à défaut de suppression, de les abaisser, selon la population, entre 0,55 et 4 francs l'hectolitre pour le vin, entre 0,35 et 1,50 pour les cidres, poirés et hydromels, et pour les bières à 5 francs (sauf dans les cinq départements les plus septentrionaux où

le maximum ne pourrait dépasser 1,50) : interdiction d'établir des taxes sur ces boissons, là où il n'en existait pas : pour remplacement du produit des droits ainsi supprimés ou diminués, élévation des droits sur l'alcool jusqu'au double des droits d'entrée, à Paris jusqu'à 109,20 au lieu de 24 : licence municipale sur les commerçants de boissons, pouvant comporter deux tarifs selon qu'ils vendaient ou non de l'alcool : taxe de 0,30 au maximum sur les vins en bouteille : taxe sur les chevaux, mulets, voitures, automobiles : centimes additionnels dont le nombre ne pourra dépasser 20 : et, sous réserve de l'approbation législative, taxes directes ou indirectes : taxes directes ne pouvant être prélevées que sur des propriétés ou objets situés dans la commune, devant s'appliquer à toutes les propriétés ou objets de même nature et devant être proportionnelles. Si les taxes de remplacement dépassaient la somme nécessaire pour le dégrèvement total des boissons hygiéniques, l'excédent pourrait être employé au dégrèvement des autres objets soumis au tarif d'octroi.

Budget de 1898. — Tandis que se poursuivait cette longue discussion, s'en déroulait une autre, qui aurait dû être plus courte, mais qui malheureusement avait coutume de l'être bien peu, surtout dans les années précédant des élections générales : celle du budget de 1898. La faute en est moins à l'affaire Dreyfus, qui à la fin de 1897, après l'interpellation Scheurer Kestner, commença à agiter d'abord, puis bientôt à passionner l'opinion, qu'à la dégénérescence de plus en plus marquée du régime parlementaire, inventé jadis pour limiter les dépenses et maintenant servant surtout à les augmenter. Cette maladie, qui sévissait toujours, mais inégalement, devenait particulièrement aiguë lorsque la Chambre approchait de la fin de son mandat ; rien alors n'était plus capable de retenir la tendance naturelle des députés à rechercher la faveur des électeurs qui profitent des dépenses publiques plus qu'il n'en ressentent le poids. Jamais peut-être elle n'avait encore pris des proportions aussi alarmantes que dans les derniers mois de 1897 où une amusante statistique dressée par les *Débats* révèle que dès le 20 novembre, c'est-à-dire 12 jours à peine après l'ouverture de la discussion qui devait se prolonger jusqu'au 7 avril et porter à 146 le nombre des articles de la loi de finances au lieu de 62 dans sa première forme, le nombre des amendements déjà proposés n'était pas moindre de 190 : sur un groupe de 15 amendements pris au hasard dans cette masse, 14 tendaient à des augmentations de dépenses pour 4.676.800, 1 seul à une économie, une économie de 100 francs. Et cependant le projet de budget préparé par le ministère était déjà en augmentation de près de 30 millions sur celui de 1897, 3.413 millions au lieu de 3.385, et

encore parce qu'on avait pu trouver 38 millions et demi à retrancher ; les augmentations proposées s'élevaient à près de 68 et provenaient de constructions neuves pour la marine, de 6 millions pour l'Exposition Universelle de 1900, d'augmentation des pensions militaires, d'augmentations dans les divers services. On comptait pour y faire face sur l'augmentation normale des impôts existants, estimée 19 millions, sur 6.800.000 représentant à peu près la somme à verser par la Banque pour le retrait des anciens billets, sur 3 millions prix de la concession du droit de mettre des annonces sur les boîtes d'allumettes. La seule énumération de ces expédients prouve à quel point la situation était difficile et combien la prudence et la modération étaient nécessaires : et jamais peut-être ne furent-elles aussi oubliées.

Krantz avait présenté son rapport dès le 20 juillet 1897 : la discussion ne commença que le 8 novembre. Pour répondre aux critiques continuelles de l'opposition, Turrel, ministre des travaux publics, vanta l'œuvre accomplie en fait de travaux publics, le réseau ferré passant de 17.000 kilomètres en 1878 à 37.000 en 1898, le développement du trafic, l'abaissement des tarifs, notamment pour les transports agricoles, céréales, vins, engrais, la suppression de tous droits de navigation sur les canaux au rebours de ce qui se pratiquait en Allemagne, en Belgique, en Hollande (on sait pourquoi le fait ne méritait pas précisément d'être loué), l'amélioration de la situation du personnel, et il attira l'attention de la Chambre (c'était au moment où un projet de loi sur les mécaniciens et chauffeurs menaçait d'avoir de graves conséquences pour la garantie d'intérêts) sur les conséquences budgétaires des largesses irréfléchies ; ce qui n'empêchait nullement de toujours céder à la tentation de relèvements de crédits peu justifiés. Le 20 décembre, certitude étant acquise de l'impossibilité de faire voter le budget de 1898 à temps, Cochery demanda et obtint par loi du 25 décembre ouverture de crédits provisoires pour janvier et février 1898, et ces deux douzièmes provisoires devaient encore être suivis de deux autres les 26 février et 28 mars 1898 : de plus en plus cet expédient extraordinaire devenait institution régulière. C'est seulement le 14 mars que le budget sortit de la Chambre, et pendant ce temps le Sénat, auquel le temps manquerait plus tard pour soumettre à un examen attentif les dispositions de la loi de finances que la Chambre lui enverrait, était réduit à discuter le projet sur les successions avec déduction du passif et application de droits progressifs que la Chambre avait déjà voté et qui ne devait voir le jour que plus tard : Cochery luttait contre la séduction de la progression et conseillait de ne pas frapper un accroissement de richesse, de le favoriser au contraire, car il a d'heureuses

conséquences au point de vue de la rémunération du travail dont il augmente la valeur, mais il ne parvenait point à persuader de ces vérités. Le Sénat votait aussi après de longs débats une loi sur les sociétés de secours mutuels, qui, pour leur maintenir le taux d'intérêt de 4,50 0/0 sur les sommes versées par elles à la caisse des dépôts et consignations, taux réduit maintenant à 3,50, décidait l'inscription au budget de l'intérieur d'un crédit destiné à parfaire la différence : crédit qui s'imposait, disait Barthou, étant un crédit de solidarité et de défense sociale.

Cependant la Chambre ne cessait de surcharger le budget de dispositions tendant toujours soit à augmenter les dépenses, soit à diminuer les recettes. Elle votait un amendement Georges Berry, réduisant la taxe sur les vélocipèdes (qui était déjà en recouvrement) à 6 francs au lieu de 10, chiffre fixé par la loi du 28 avril 1893, et le Sénat eut quelque peine à obtenir que la nouvelle taxe ne fût appliquée qu'à partir du 1er janvier 1899. Elle votait à la demande du même membre une grave modification aux patentes, toujours calculée pour protéger les petits et moyens commerçants contre la concurrence que leur faisaient les grands magasins. Il fut dit que le Bon Marché, par exemple, pour 162 millions d'affaires, n'avait payé en 1896 que 933.000 francs de patente, alors que 6.400 maisons en faisant 25.000 avaient payé 6.400 fois 600, soit 3.840.000, et il fut demandé que les grands magasins payassent autant de droits fixes et de droits proportionnels qu'ils tenaient de spécialités ; système rejeté en 1893 pour des raisons de poids que le rapporteur, le directeur des contributions directes, le ministre du commerce, s'efforcèrent en vain de faire prévaloir : 293 voix contre 225 votèrent le nouveau tarif qui devait avoir pour effet d'élever la patente des grands magasins, en général, de 3.500.000 à 33 millions et celle du Bon Marché en particulier de 462.000 en 1893 à 1.098.000 : et le socialisme, qui, selon la juste remarque que les *Débats* faisaient à ce propos, représente avant tout la protection de la médiocrité et qui déteste le succès, put s'applaudir d'une victoire de plus, éphémère d'ailleurs, car le Sénat disjoignit cette réforme des patentes. De même furent soumises à la patente les sociétés coopératives de consommation, sauf celles qui, administrant gratuitement, ne vendent qu'à des associés dont la contribution mobilière, part de l'Etat, n'excède pas 20 francs et entre lesquels les bonis se répartissent au prorata de leurs acquisitions. Un vote de plus grave conséquence fut celui d'un amendement Fleury Ravarin pour obliger quiconque recevait des ordres de bourse à présenter des bordereaux d'agent de change timbrés de 0,10 de 1.000 à 2.000, de 0,50 au delà s'il s'agissait de valeurs admises à la cote officielle, c'est-à-dire, en fait, pour supprimer le marché libre

qui effectuait bien les 2/3 des opérations de bourse se faisant à Paris (1) : ceci était conforme aux intentions du ministre des finances qui projetait, après la disparition ou quasi-disparition de la coulisse (qu'on entendait bien d'ailleurs laisser subsister pour les rentes françaises), élever de 60 à 75 ou 80 le nombre des agents de change, les grouper par spécialités, abaisser le taux des courtages, réduire les délais de livraison, etc. La disjonction, demandée par Lhopiteau pour protéger la coulisse, fut rejetée : Viviani proposa un contre-projet, également hostile au parquet et à la coulisse, qui fut repoussé, mais il fit adopter par surprise une disposition additionnelle portant que les agents de change devraient chaque année soumettre leurs comptes et leurs livres au contrôle de la cour des comptes, et une autre rendant la corporation des agents de change responsable des fautes, délits, crimes, des membres de la corporation : responsabilité qui existait déjà en fait, mais Viviani avait jugé bon de faire peser sur ces manieurs d'argent de graves suspicions. De grands changements furent introduits dans la taxe militaire, dans le sens d'une atténuation : y étaient astreints les hommes exemptés ou en sursis, ou mis dans les services auxiliaires, et elle devait être payée pendant 19 ans, d'où de graves difficultés de perception : on n'y astreignit plus les hommes exemptés ou réformés, on n'y soumit plus les assujettis que pendant la durée de 3 ans, et la taxe proportionnelle, au lieu d'être calculée sur le principal de la cote mobilière de l'assujetti ou de son ascendant, le fut sur le triple de cette taxe : ce n'en était pas moins une perte de près de 3 millions, mais devenue nécessaire par les défectuosités évidentes de la taxe telle qu'elle était primitivement organisée. Pour compenser cette perte, et surtout celle beaucoup plus grave de l'imprudent dégrèvement de la foncière, deux articles de la loi de finances s'efforcèrent de mieux faire observer l'introduction en France des titres de sociétés étrangères non abonnées, et d'élever de 0,50 0/0, taux établi par la loi de finances du 28 décembre 1895, à 1 0/0, les droits de timbre des fonds d'Etats étrangers. Ce droit avait en 1896 rapporté 4.776.000 sur une valeur de 955.200.000 : le droit de 1 franc eût rapporté 9.552.000, et bien davantage s'il eût atteint tous les titres étrangers,

(1) Même, comme ne manquèrent pas de le faire remarquer les défenseurs de la coulisse, pour les 35.596.000 qu'avait rapporté, jusque là l'impôt sur les opérations de Bourse, les banquiers et coulissiers de Paris avaient versé 22.130.167, les agents de change de Paris seulement 11.758.542 ; le reste venait de la province. L'accès d'antisémitisme provoqué par l'affaire Dreyfus a sans doute été pour quelque chose dans ce vote ; dans les 86 maisons de coulisses en valeurs inscrites à Paris il y avait sur 116 titulaires 52 étrangers ou nationalisés et sur 349 commanditaires, 138 étrangers ou nationalisés.

mais, comme il était naturel, il n'était appliqué aux titres déjà timbrés au tarif antérieur à la loi du 28 décembre 1895 qu'imputation faite du montant de l'impôt déjà payé (1).

Le Sénat, qui discuta le budget à partir du 28 mars, accepta à la demande de Cochery l'amendement Fleury-Ravarin sur la réorganisation du marché financier, mais repoussa les articles additionnels de Viviani : il disjoignit la réforme des patentes. Il laissa subsister la plupart des accroissements de crédits électoraux que la Chambre avait accumulés, à tel point que Boudenoot dans un article remarqué de la Revue politique et parlementaire (mars 1898), qui ne devait pas être entièrement perdu, réclama avec force interdiction de présenter au cours de la discussion du budget aucun amendement entraînant une augmentation de dépense : car vraiment en était tombé, tant le mal avait fait de progrès, de l'ère du gaspillage dans celle du pillage. 34 millions environ de crédits méritaient cette appréciation sévère : le Sénat n'en supprima que 8. Il n'y eut qu'un seul conflit un peu sérieux : le député Chauvin ayant établi que si certaines communes avaient inscrit à leurs budgets des crédits pour secours aux familles nécessiteuses des territoriaux et des réservistes pendant les périodes d'instruction militaire, toutes ne l'avaient pas fait, proposa qu'un secours de 0,50 par personne fût inscrit au budget du ministère de l'intérieur, et sa proposition fut votée malgré le ministre des finances qui montra que des dépenses de ce genre devaient être à la charge des communes. Tant pour cette raison que pour l'absence de toute indication sérieuse sur le montant d'une telle dépense le Sénat rejeta le crédit (4 avril). La Chambre accepta disjonction des patentes, le rejet des articles additionnels Viviani, mais maintint le crédit pour les familles des réservistes et territoriaux. L'accord s'établit sur la promesse insérée dans la loi de finance qu'une loi spéciale déterminerait les conditions auxquelles l'Etat accorderait des subventions aux communes pour secours aux réservistes et à leurs familles (2), et le 7 avril le budget fut voté : 3.433.418.395 fr. en dépense (dont 73.738.962 pour l'Algérie) et 3.434.113.183 en recette (dont 53.487.152 de l'Algérie). Sensiblement plus élevé fut le chiffre des recettes dans la loi de règlement, du 30 novembre 1904 : 3.619.946.462 : celui des dépenses 3.537.535.605. Mais il n'en faudrait pas conclure que le

(1) Devaient rester soumis au droit de 0,50 0/0 les fonds étrangers cotés à la Bourse, dont le cours, au moment où le droit devenait exigible, serait tombé au-dessous de la moitié du pair par suite d'une diminution de l'intérêt imposé par l'Etat débiteur.

(2) Avant même que la loi en question fût promulguée une somme de 500.000 fr. fut inscrite à cet effet dans le budget de 1900 (chap. 47 *bis* du budget de l'intérieur).

budget de 1898 ait eu véritablement l'heureuse chance d'avoir un excédent de 92 millions. A côté du budget pénible et tardif de 1898 une loi imprudente du 17 février 1898, revenant à une de ces grosses erreurs qui s'étaient multipliées 20 ans auparavant et dont on avait eu tant de peine à sortir, avait ouvert un compte spécial intitulé *Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation des services militaires*, en réalité destiné à la fabrication d'un nouveau canon, en lui affectant pour recette le produit de l'aliénation des terrains provenant du déclassement des fronts ouest et nord de l'enceinte de Paris : ainsi pour une dépense considérable et durable, car celles de ce genre sont toujours à recommencer, une recette douteuse et certainement fort lente. On oubliait, ou plutôt on voulait oublier, certaine loi de 1879 qui pour refaire l'enceinte de Calais avait estimé la dépense à 14 millions et la vente des terrains ainsi déclassés à 14 millions aussi : or la dépense s'était élevée à 15 millions, et au moment où Stourm rappelait ce curieux exemple de l'optimisme incorrigible des évaluations de ce genre la recette se bornait à 700.000 fr. Le compte de perfectionnement de l'armement pesa longtemps sur nos finances : au 30 septembre 1904, 166.980.000 fr. d'obligations à court terme le grevaient encore.

Jusqu'ici, dans toutes les années d'élections générales, les Chambres avaient terminé leur existence en votant le budget de l'année suivante : ainsi les choses s'étaient-elles passées en 1881, 1885, 1889, 1893 : en 1898 la Chambre terminait la sienne, cependant plus longue, en votant, et de justesse, le budget de l'année courante. Preuve visible des progrès inquiétants du laisser-aller et de l'indifférence croissante du Parlement aux intérêts essentiels du pays.

CHAPITRE V

PRÉPONDÉRANCE DU PARTI RADICAL : 7e ET 8e LÉGISLATURE (1898-1906)

La Chambre de 1898 : ministère Brisson, ministère Dupuy. — Même au plus fort des passions surexcitées par l'affaire Dreyfus, au milieu de l'émotion inouïe de l'opinion publique lorsque la découverte du faux Henry eut démontré l'impossibilité de s'opposer plus longtemps à la révision, l'impôt sur le revenu et les révolutions sociales dont il pouvait être l'instrument restaient le fond même de toutes les luttes électorales et politiques, et c'est surtout sur ce terrain que se firent les élections de 1898 ; les radicaux, Goblet, Mesureur, Bourgeois, etc. parlant pour l'impôt global et progressif et accusant les progressistes d'être hostiles aux réformes voulues par la démocratie, les progressistes, Barthou, Méline, Ribot, parlant pour l'impôt sur les signes extérieurs, l'impôt sur le revenu à la française, pour la restriction ou la suppression du droit d'initiative de la Chambre en matière financière. Entre ces deux conceptions le corps électoral se partagea les 8 et 22 mai presque également : mais au fond le ministère était vaincu précisément parce qu'il n'était pas victorieux. Son candidat, Deschanel, l'emporta péniblement le 9 juin pour la présidence de la Chambre à la faible majorité de 10 voix, 287 contre 277, sur son compétiteur Brisson : mais bientôt après une sommation de Léon Bourgeois au ministère de rompre avec la droite et de faire l'impôt sur le revenu, avec la progression sans laquelle il ne produirait pas les résultats politiques et sociaux pour lesquels il avait été conçu, aboutit sans doute à un vote de confiance dans le ministère, mais aussi à une addition Ricard et Bourgeois lui demandant de s'appuyer sur une majorité exclusivement républicaine : le vote de cette formule par 295 contre 246 détermina la chute du ministère et la formation d'un ministère Brisson ou Peytral eut les finances et Cavaignac la guerre : s'appropriant le programme des progressistes, ce ministère annonça

dans sa déclaration des dégrèvements allant même jusqu'à une exemption totale à la base, des retraites pour les travailleurs, une loi sur les successions et une sur les boissons, ces deux dernières susceptibles d'ailleurs de ramener de façon détournée la progression à laquelle on semblait renoncer à des mesures pour réfréner les excès de la spéculation, et la volonté formelle de n'accorder aucune part dans le gouvernement aux adversaires du régime voulu par la nation : il n'y était point parlé d'impôt global et progressif sur le revenu, et l'on railla, à droite, le sans gêne avec lequel la gauche pour rester au pouvoir faisait litière de tous ses principes. La date à laquelle ces promesses étaient faites dispensait heureusement de les réaliser sur l'heure : le 4 juillet Peytral demanda le vote des contributions directes de 1899 comme à l'ordinaire, sans autre changement qu'un léger changement de chiffres parce que les remises d'impôt à accorder aux petits propriétaires fonciers par la loi de 1897 étaient estimées devoir s'élever à 20 millions au lieu du chiffre primitivement prévu de 25.804.750. Piou demanda alors une nouvelle réduction de 15 millions sur le foncier par le dégrèvement de moitié des cotes de 20 à 75 fr. : Fournière, que ce dégrèvement ne fût pas accordé aux propriétés d'agrément : Merlou fit ajouter que ces réductions seraient compensées par des suppléments sur les cotes de plus de 75 fr. : après quoi, comme honteuse de ce qu'elle avait fait, la Chambre rejeta en bloc les mesures qu'elle avait adoptées en détail, et la loi du 21 juillet 1898 décida la perception des directes en 1899 comme par le passé sans autre différence que des différences de chiffre sans intérêt. Quant au reste du programme du ministère Brisson les événements qui se précipitaient le dispensèrent d'y travailler : aveux, arrestation et suicide du colonel Henry, admission par le ministère du principe de la révision, transmission à la Cour de cassation de la demande de révision, déclaration par la Chambre criminelle que la demande était recevable, surexcitation donnée à l'esprit révolutionnaire par ces événements extraordinaires, grèves et tentatives de grève, enfin démission du ministère sur le vote d'un ordre du jour l'invitant à mettre fin à la campagne d'injures menée contre l'armée et formation d'un ministère Dupuy, ou Peytral gardait les finances et avec lequel un impôt dégressif sur le revenu fondé sur les signes extérieurs resta à l'ordre du jour, ainsi que la loi sur les droits de succession déjà votée par la Chambre et que la loi des boissons.

Budget de 1899. — Le jour même de la chute du ministère Brisson Peytral avait déposé le projet de budget de 1899 où les dépenses, toujours grossissantes, atteignaient 3.474.094.174, presque 41 millions de plus qu'en 1898, et 90 de plus qu'en 1897, et dont le vote laborieux

allait pendant des mois encore retenir l'attention de tous ceux que l'affaire Dreyfus n'hypnotisait pas au point de les rendre inaptes à toute autre pensée. Cette énorme augmentation provenait pour 18 millions et demi de la guerre et de la marine, pour 6 millions des exploitations industrielles de l'Etat, pour 3 millions d'extension de certains services et d'augmentations de traitement pour les petits fonctionnaires, et de cette autre cause de ruine pour nos budgets qui était l'application d'engagements antérieurement pris, de primes, d'allocations à des œuvres d'assistance ou de prévoyance. Le 24 décembre il fallut voter 2 douzièmes provisoires et ces 2 douzièmes qui, calculés sur le budget antérieur ou même sur le budget demandé pour 1899 auraient dû n'être que de 597 millions environ furent de 718.403.420. Le même jour, grâce au décret du 31 juillet qui dotait l'Indo-Chine française d'un budget séparé et qui permettait ainsi à la colonie de faire appel au crédit, était résolu un emprunt pour les chemins de fer Indo-Chinois. La garantie de l'Etat était-elle nécessaire pour placer cet emprunt à de bonnes conditions ? Le gouvernement avait d'abord songé à accorder cette garantie : Doumer affirma que la colonie était assez riche, qu'elle pouvait s'en passer, et il n'en voulut que pour la ligne Lao-kai-Yun-Nan qui située en grande partie en territoire chinois était exposée à plus de hasards. Il avait dit vrai et le placement facile de l'emprunt indo-chinois inaugura brillamment la série de nos emprunts coloniaux.

La question des octrois. — Bien plus difficile était l'aventure dans laquelle on s'était jeté en annonçant une réforme des octrois. A Paris, pour remplacer les 35 millions que devait certainement enlever au budget de la Ville le dégrèvement minimum des boissons hygiéniques et les 57 que devait, probablement, lui faire perdre un dégrèvement plus considérable, le préfet de la Seine avait proposé les taxes suivantes, dans l'hypothèse d'une suppression totale des droits sur les boissons hygiéniques : 70 centimes additionnels sur le principal de la propriété foncière bâtie, soit 12 millions et demi : 2 0/0 sur la valeur locative des loyers et des locaux commerciaux, soit 16 millions : une surtaxe de 85,20 par hectolitre d'alcool, 15 millions : une augmentation de droits sur les absinthes et vermouths, 9 : licence municipale sur les débitants de boissons, 4 : sur les cercles 600.000 fr. et sur les chevaux et voitures, 400.000 : en tout les 57 millions requis, sans avoir besoin de recourir à une taxe sur le sol et sur les successions ouvertes à Paris, comme il en avait été question. Mais le conseil municipal, qui en commission avait voté toutes ces taxes, n'eut pas le même courage en séance publique et rejeta publiquement ce qu'il avait accepté à la faveur du secret. Il fallut qu'une loi du 29 dé-

cembre 1898 autorisât la ville de Paris à percevoir jusqu'au 31 décembre 1899 les taxes en vigueur sur les boissons. Ces embarras n'étaient point d'ailleurs particuliers à la capitale : une autre loi du 24 décembre venait de proroger jusqu'au 31 décembre 1899 pour les communes qui réclameraient ce sursis le délai imparti pour l'application de la loi du 29 décembre 1897.

Discussion du budget de 1899. — Tandis que de plus en plus les esprits, se passionnaient pour ou contre Dreyfus, que la Chambre criminelle de la Cour de cassation ayant laissé paraître quelques dispositions favorables au condamné était louée ou honnie sans mesure par les uns ou par les autres, que dans le vain espoir d'obtenir un arrêt qui s'imposerait à l'opinion, le ministère imaginait et faisait voter (10 février et 1er mars) un projet de loi soumettant la demande de révision non pas à la seule Chambre criminelle, mais à toutes les Chambres réunies, la discussion du budget de 1899 se poursuivait avec une lenteur inusitée. Pelletan, rapporteur général à la Chambre, profita de cette mission qu'aucun radical avancé n'avait encore reçue pour donner libre cours dans ce rapport à de vieux griefs contre les diverses administrations, qu'il accusa de faire échouer tous les efforts des députés pour réaliser des économies, qui finissent toujours par rattraper en cours d'exercice le budget qu'elles se sont *in petto* voté à elles-mêmes (1). De calculs qui auraient besoin d'une vérification attentive il concluait que depuis 10 ans les augmentations de dépenses dues à des amendements budgétaires étonnaient par leur modicité, 25.448.717 : il ne comprenait pas sans doute dans ces dépenses les gros crédits que par peur des malveillances parlementaires des ministres n'osent pas rayer ou n'osent pas ne pas augmenter, et c'est cependant cette statistique-là qui serait propre à fixer les idées sur les graves inconvénients financiers du régime parlementaire, tout au moins dans certains temps et dans certains pays. Il suffit, disait-il, qu'un ministre ait vaguement promis à un député isolé de prendre le plus tôt possible en considération un intérêt particulier pour que l'un de ses successeurs, ou lui-même, propose une dépense de personnel, une création de fonction nouvelle, comme une de ces obligations strictes auxquelles on ne saurait se dérober. — Il s'était proposé, affirmait-il,

---

(1) Bien loin de partager cette opinion Boudenoot allait dans son rapport sur le budget de 1900, récapitulant toutes les augmentations de dépenses faites depuis 1888 jusqu'à 1900 inclusivement, arriver à un total de 1811, dont, à part les dépenses d'ordre militaire, plus de moitié était due à l'initiative parlementaire.

de rompre avec les habitudes de dépense que la vieille monarchie avait léguées au régime parlementaire, d'en finir avec le déficit, mais le temps lui avait manqué : beaucoup de temps était nécessaire, en effet, surtout en France où les administrations se défendent, sinon ouvertement, du moins avec d'autant plus de succès qu'elles sont sur leur propre terrain, que ceux qui ont mission de les contrôler ne peuvent être renseignés que par elles, et qu'elles sont très attachées aux fictions d'une sorte de scolastique budgétaire qui empêche de voir clair dans leur gestion. Pourtant combien serait-il urgent que le déficit cessât de ronger la fortune de la France ! Et au milieu de quantité d'erreurs ou d'injustices, quelques passages, aussi, étincelants de vérité, comme quand il comparaît la préparation du budget de 1899 « à un ravaudage par de petits points de couture donnés de tous côtés » sans aucun rapport avec les grandes conceptions financières. — Peytral fut chargé d'atténuer un peu l'impression produite par cette violente sortie, et par le pessimisme des appréciations de Pelletan qui avait mécontenté la majorité : on put s'en apercevoir au cours de la discussion budgétaire, où elle manqua rarement l'occasion de lui infliger des échecs. Toutes les questions un peu importantes furent d'ailleurs écartées. Ni la proposition Boudenoot pour limiter la durée des discussions budgétaires à 5 mois tous les 2 ans et à 1 mois dans les années intermédiaires, ni un premier essai pour porter l'indemnité parlementaire à 15.000, ce qui fut écarté sans difficulté, ni même ce que dit en pleine Chambre à ce propos Antide Boyer, à savoir que le député serait réputé honnête le jour où il aurait une situation telle qu'il pût être au-dessus de toute tentative de corruption, ne retinrent beaucoup l'attention, pas davantage une nouvelle offensive de Magniaudé pour l'impôt global et progressif. Comme pour infliger un démenti au rapport Pelletan, si ardent à rejeter sur l'administration toute la responsabilité du désorde financier, sur 300 amendements 250 tendirent à des augmentations de dépenses et la Chambre en vota pour 11 millions.

Plus intéressante fut la discussion au Sénat, surtout à cause d'un rapport Antonin Dubost, qui, fort pessimiste, comme l'avait été celui de Pelletan, mais d'une tout autre manière, chercha à attirer l'attention publique sur un certain nombre de faits peu rassurants. De 1893 à 1898 les dépenses prévues avaient été de 20.586 millions, les dépenses effectuées de 21.060 : l'augmentation totale des dépenses, qui semblait être depuis 1893 de 120 millions (3.357 en 1893, 3.477 proposés en 1899), était en réalité de 265, car il fallait tenir compte des 68 millions supprimés par la conversion, des 54 rayés sur la garantie d'intérêts, et de 23 au moins retranchés sur l'amortisse-

ment. La charge d'impôt par tête atteignait 73, 30 en France contre 61 en Angleterre, 46 en Autriche, 30,50 en Allemagne. L'accroissement de l'annuité successorale qui avait été de 100 0/0 de 1851 à 1869, et encore de 41 0/0 de 1873 à 1880, n'était plus que de 10 0/0 de 1880 à 1896 : l'augmentation annuelle du produit des impôts indirects, qui aurait dû être normalement de 3 0/0, ne dépassait plus 1 0/0. Il était bon que ces vérités, trop cachées par l'optimisme officiel, fussent dites.

Première grève postale. — Mais un incident beaucoup plus important signala la discussion du budget de 1899 au Sénat. La Chambre avait voté un crédit de 2 millions pour élever de 1.000 à 1.200 francs le traitement de début des sous-agents des postes : le Sénat rejeta cette augmentation le 17 mai. Le 18 au matin, quand les facteurs chargés de trier le courrier arrivèrent à l'Hôtel des postes de la rue Jean-Jacques Rousseau ils trouvèrent un attroupement de camarades qui les engagèrent vivement à répondre au refus du Sénat par une grève et qui se firent écouter : la distribution n'eut pas lieu dans Paris le matin du 18, ou n'eut lieu que tardivement et par le moyen de la troupe. Cette première démonstration des progrès effrayants de l'indiscipline dans les services publics causa une vive émotion : la Chambre approuva chaudement Delombre, ministre du commerce, disant inadmissible que dans une mesure quelconque le pays fût ainsi à la merci d'une catégorie de fonctionnaires, et Dupuy, président du conseil, déclarant, avec plus d'énergie encore, qu'aucun gouvernement ne pouvait tolérer que des agents commissionnés et payés par l'Etat lui refusassent leurs services, et menaçant les facteurs de destitution s'ils ne reprenaient pas immédiatement le travail. La Chambre repoussa par 400 voix contre 127 un amendement Millerand regrettant « l'attitude violente du gouvernement et le langage du ministre du commerce et des postes », vota un ordre du jour de confiance dans le gouvernement, et le Sénat fit de même, à la presque unanimité. Dès le 19 mai le service fut repris, une vingtaine d'agents furent révoqués et plusieurs autres déplacés ou changés de classe. Mais après ces actes de vigueur les servitudes électorales, un instant oubliées, reprirent leur empire accoutumé : la Chambre rétablit le crédit de 2 millions, le Sénat, n'osant pas le repousser absolument, vota 870.000, se résigna même après la navette traditionnelle entre les deux Assemblées à accepter 1.100.000, et la preuve fut ainsi faite que des fonctionnaires, pourvu qu'ils soient nombreux, peuvent toujours imposer leur volonté à des pouvoirs publics qui dépendent pour une grande partie de leurs suffrages et qu'ils gagnent toujours quelque chose à user de la manière

forte (1). La leçon ne fut pas perdue, notamment dans les postes, et après quelques années encore on en pourra mesurer les graves conséquences. Le 30 mai l'accord étant établi entre les deux Assemblées la loi de finances put être promulguée, juste à temps pour qu'un sixième douzième provisoire n'eût pas à s'ajouter aux 5 précédemment votés. Jamais encore, depuis les célèbres années 1831 et 1848, pareil retard ne s'était vu, et comme en tardant si longtemps à venir au monde les budgets ne s'allègent pas, bien au contraire, celui de 1899 atteignit des hauteurs inconnues jusque-là : 3.477.761.840 en recettes, 3.477.575.535 en dépenses : environ 44 millions de plus que pour 1898, et 3 millions de plus que dans le projet présenté par le gouvernement le 25 octobre 1898. La loi du 7 juillet 1906 qui régla ce budget révéla 3.656.814.461 de recettes, 3.589.420.965 de dépenses.

Politique de combat contre les adversaires de la révision. — Quatre jours après le vote du budget de 1899 la Cour de cassation cassait (3 juin) le jugement rendu contre Dreyfus et renvoyait l'affaire devant le conseil de guerre de Rennes. Ces événements portèrent à un tel paroxysme les passions qui s'agitaient autour de l'affaire qu'il sembla pendant quelque temps n'y avoir plus place en France pour un autre intérêt quelconque. Le cabinet Dupuy eut beau réprimer avec rigueur l'agitation et les incidents tumultueux que provoqua la révision, il fut emporté par les événements et dut faire place à un ministère composé d'hommes venus de tous les points de l'horizon politique, entre lesquels la lutte à outrance contre le nationalisme créa un lien puissant dont on fut quelque temps avant de constater toute la force. Socialistes et révolutionnaires devaient en recueillir le principal avantage, mais à condition toutefois de laisser dormir

---

(1) Pour achever de se faire une idée des inépuisables complaisances des pouvoirs publics envers cette catégorie de fonctionnaires, il convient de considérer, en remontant à quelques années en arrière, les crédits votés pour les sous-agents des P. T. .T :

Au budget de 1893	37.915.074
— 1895	39.962.400
— 1897	40.977.650
— 1898	41.703.800
— 1899	43.894.160

Aux fonctionnaires et agents d'une situation plus relevée (traitements de 2.401 à 8.000 fr.) la loi de finances de 1899 a accordé le bénéfice d'être compris dans les dispositions de la loi du 9 juin 1853 sur les retraites, avec pension maximum de 4.000 fr. — Les fonctionnaires et agents des contributions indirectes allaient être en 1900 bénéficiaires d'un avantage identique.

quelque temps les questions qui auraient pu jeter des divisions dans le cabinet et plus encore dans la majorité qui le soutenait. C'est pour cela que cette question de l'impôt sur le revenu, si obstinément ressassée tant que les modérés étaient au pouvoir, parut perdre tout son intérêt le jour où socialistes et radicaux, aidés des révisionnistes qui siégeaient dans les autres groupes de la Chambre, s'en furent emparés. Les contributions directes de 1900 furent établies comme à l'ordinaire par la loi du 11-13 juillet 1899, sans qu'il ait été beaucoup question de l'impôt sur le revenu, sauf pour charger la commission de rapporter dès le début de la session extraordinaire de 1899 les projets et propositions y relatifs. Ce moment arrivé, c'est encore sur la commission qu'on se déchargera du soin d'y penser.

Projet de budget de 1900. — Ce furent néanmoins de très importants documents et qui méritent attention que l'exposé des motifs de M. Caillaux, ministre des finances dans le nouveau cabinet Waldeck-Rousseau, sur le budget de 1900, déposé dès le 4 juillet, et que le rapport de Boudenoot, rapporteur général à la Chambre, le 4 novembre. Pour permettre à la commission du budget — dont les pouvoirs furent étendus au budget de 1900 afin d'aller plus vite (1) — de procéder à son examen même pendant les vacances parlementaires, une première esquisse lui fut présentée qui portait à 3 milliards 509.241.124 le total des dépenses et qui fit bientôt place, dans le milieu de septembre, à un projet plus approfondi où ce total atteignait 3.522.616.019, soit une augmentation de 45 sur les crédits votés pour 1899, et cela bien qu'il y eût sur certains de ces crédits des diminutions jusqu'à concurrence de près de 26 millions. Ainsi le flot des dépenses montait toujours irrésistiblement. Le ministre des finances était le premier à le déplorer : il insistait sur la nécessité d'arrêter à tout prix ce débordement et ne craignait pas de dire qu'on n'atteindrait quelque résultat à cet égard qu'à la condition de donner une orientation nouvelle à la politique générale du pays et de cesser de penser toujours à accroître le fardeau pesant sur les citoyens. Ce fardeau il en mesurait le poids, en France et dans les autres principaux pays de l'Europe, et à peu près d'accord avec Antonin Dubost si l'on considère que celui-ci ne s'était préoccupé que des impôts d'Etat, tandis que Caillaux y ajoutait les charges locales, il arrivait aux chiffres suivants : 95,80 par tête pour la France, 88,75 pour l'Angleterre, 58,12 pour l'Allemagne ; en Angleterre l'impôt absorbait 8 1/2 0/0 de l'ensemble du revenu national, 11 1/4 en Allemagne,

(1) Dans le même but il fut entendu que les budgets des différents ministères auraient les mêmes rapporteurs qu'en 1899.

11 1/2 en France, 13 à 15 en Italie. Il avertissait de nouveau de l'extrême danger des comptes spéciaux, voulait qu'on incorporât dans le budget jusqu'aux dépenses même exceptionnelles, que les évaluations de recettes se fissent avec une modération qui mît à l'abri des déficits. Il portait à 29.948.331.296 (1) le chiffre de la dette publique, dont 22.002.683.638 de dette consolidée, 1.015.492.734 de dette flottante, et 6 à 7 milliards de dette remboursable à terme : chiffre pas trop inquiétant par lui-même, mais qui ne donnait des choses qu'une idée fort insuffisante quand on n'y ajoute pas le coût de la dette viagère, la plus inquiétante, car son poids s'augmente sans que les regards du public en soient frappés : il déplorait que trop souvent l'Etat eût eu recours pour emprunter à des intermédiaires plutôt que de s'adresser directement au public, où il eût trouvé de l'argent à meilleur compte, se félicitait qu'on eût rompu avec ces habitudes déplorables, mais pas encore assez complètement, exprimait toutefois l'espoir que vers le milieu du XXe siècle cette dette serait réduite à 22 milliards, son poids fort allégé par les conversions qu'il était permis d'espérer, et que l'expiration des concessions rendrait alors l'Etat propriétaire d'un inappréciable domaine industriel.

Le rapport de Boudenoot lu le 4 novembre et s'appliquant à un budget qui dans l'intervalle s'était élevé jusqu'à 3.537.751.526 était plein également d'excellents conseils : tout faire rentrer dans le budget ordinaire, fallût-il pour cela en élever le chiffre, car les dépenses sont toujours moins dangereuses quand on les voit que quand elles se cachent : y incorporer notamment, au moins pour 35 millions, les travaux de chemins de fer au lieu de les couvrir par l'emprunt. Comparant les budgets de 1869 et de 1899 il célébrait les grands sacrifices faits dans cet intervalle, malgré le grossissement énorme de la dette et du coût de la défense nationale, et le faisait sur un ton louangeur, non exempt toutefois de quelques réserves judicieuses : il n'était pas très sûr que les millions prodigués sans compter à l'instruction publique eussent toujours été ou très nécessaires ou très bien employés, et pensait qu'en fait de dépenses d'assistance et de solidarité le rôle de l'Etat était plutôt d'encourager et de seconder les efforts individuels que d'assumer directement la charge de tels services. Il ne voulait pas qu'on abusât de la théorie des dépenses productives, doctrine séduisante et dangereuse, qui mène tout droit à l'illusion que s'endetter n'est pas s'appauvrir, comme en Italie où

(1) En application d'une disposition de la loi de finances de 1898 prescrivant au gouvernement de présenter tous les ans un tableau de la dette.

Voulant y ajouter le capital représenté par la dette viagère, la dette départementale et la dette communale, le sénateur Hugot élevait ce chiffre à 36.567 millions.

la doctrine néfaste de la *transformation des capitaux* avait eu une grande vogue (1). Soucieux de faire valoir les services des commissions du budget il établissait que depuis 1889 elles n'avaient proposé que pour 31.451.878 d'augmentations aux crédits demandés et pour 124.593.384 de diminutions : le coupable, à ses yeux, était le Parlement qui avait trop souvent fait disparaître une grande partie des économies proposées par les commissions du budget et n'avait apporté que rarement des réductions aux projets qui lui étaient soumis : encore résultaient-elles moins de son intention que des circonstances. Il dressait un tableau, extrêmement intéressant, et bien fait pour illustrer les tendances dominantes depuis une vingtaine d'années, des dépenses de personnel prévues pour 1900, et de ces mêmes dépenses, pour un effectif égal, calculées d'après les tarifs en vigueur en 1876 : 654.034.637 d'un côté, 556.854.890 de l'autre (2) : tel était le coût des augmentations de traitements depuis cette date, dans tous les ministères, sauf dans les cultes, et particulièrement grands dans l'instruction publique et les P. T. T. Et, il fallait bien les constater, le Parlement avait sa grande part de responsabilité dans la situation budgétaire créée par ces accroissements de dépense, quoi qu'en eût dit Pelletan (3). Tenant toutefois à terminer par des

(1) C'était précisément alors que Luzzatti faisait justice (*Revue politique et parlementaire*, janvier 1900) de cette théorie trop commode de la transformation des capitaux. Il souhaitait, *dans tous les Etats latins*, des commissions du budget et des Chambres toujours prêtes à renverser un ministère qui abuserait du crédit et qui dépenserait trop, et il croyait pouvoir affirmer que depuis une dizaine d'années les habitudes des parlementaires italiens s'étaient heureusement modifiées sous ce rapport.

(2)

	Prévision pour 1900	Somme à payer d'après les tarifs de 1876
Instruction publique. . . .	178.668.423	134.521.015
P. T. T..	102.071.635	71.734.115
Guerre.	116.891.079	106.793.494
Travaux publics.	18.953.625	15.587.153
Justice.	29.130.050	25.923.810

etc., etc.

Le total général est 654.034.637 d'une part et 556.854.890 de l'autre. Les cultes sont le seul ministère où il y ait en 1900 une légère diminution par rapport à 1876.

Il y aurait eu à ajouter à ce tableau 15.547.524 pour des crédits postérieurs à 1876 ou se rapportant à des services organisés depuis cette date, dont 6.454.829 à l'instruction publique, 3.418.918 aux colonies, 1.237.508 au commerce, 1.184.300 aux P. T. T., etc.

(3) Qui, d'ailleurs, était dans le vrai quand il critiquait les pratiques de la bureaucratie, les sinécures, la tendance au gaspillage, l'indifférence financière des bureaux; et ce mépris du contribuable, vice commun aux administrations et aux Chambres.

paroles plus réconfortantes Boudenoot dressait un tableau depuis 1883 des amortissements effectués, des ressources tirées de l'emprunt ou autres moyens extraordinaires, de l'augmentation ou de la diminution annuelle de la dette, et ce tableau, prudemment commencé à la date où les budgets extraordinaires avaient été énormes et terminé à celle où ils avaient peu à peu disparu, présentait des résultats satisfaisants bien propres à faire pardonner au rapporteur certaines des appréciations plus haut citées : on y voyait la dette se grossir de 469 millions en 1883, puis de 1884 à 1892 de chiffres moins gros, dépassant rarement 200 millions : dès 1893, et surtout de 1896 à 1899, apparaissaient des diminutions, de 50 millions en 1898 ; pour 1900 la diminution était estimée à 12 millions dans le projet du gouvernement, à 54 dans celui de la commission. Ce n'est pas, concluait-il, un faible argument en faveur du régime parlementaire de la République que ce spectacle d'une politique financière se corrigeant et s'améliorant peu à peu, selon les indications de l'opinion publique qui reflète les vœux et les volontés d'une démocratie laborieuse et éclairée.

En définitive la commission proposait pour 3.537 millions de recettes, dont 20 millions de plus-values escomptées du fait de l'Exposition Universelle, et pour 3.537 millions de dépenses, dont 35 pour travaux de chemins de fer et 6.276.000 dont elle augmentait la dotation de l'amortissement. Le budget qu'allaient voter les Chambres fut loin d'avoir les mêmes qualités : notamment il ne comprit pas les 35 millions de chemins de fer, qu'on demanda encore à l'emprunt, et il atteignit 3.547 millions, s'étant donc pas mal alourdi en passant par le Parlement, et s'étant escorté, en chemin, de quatre douzièmes provisoires, puisque la discussion n'en fut terminée que le 12 avril 1900.

Effort pour limiter l'initiative parlementaire en fait de dépenses. — Elle eût été beaucoup plus longue si disjonction n'avait pas été faite des deux questions fiscalement les plus importantes qui fussent alors posées, la réforme des boissons et les droits de succession, renvoyées d'un commun accord à l'année suivante. Mais il resta encore pour alimenter d'assez longues et d'assez vives discussions : l'ambassade du Vatican, sauvée par la droite, la majorité des députés ministériels ayant ici voté contre le ministère, le budget des cultes pour lequel le même fait se reproduisit à peu près, les vives attaques de Sembat contre l'administration de la guerre et de Pelletan contre le haut personnel de l'armée, etc. L'épisode le plus intéressant de la discussion à la Chambre fut l'incident soulevé par Berthelot (à la suite d'une campagne faite en ce sens de divers côtés et notamment

par la Ligue des Contribuables récemment créée par Jules Roche) pour la suppression, ou tout au moins la limitation, du droit d'initiative parlementaire en fait de dépenses : il demanda qu'aucun crédit afférent soit à des entreprises ou des travaux nouveaux, soit à des augmentations de traitements ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions, ou à leur extension au-delà des limites prévues par les lois en vigueur, ne pût être inscrit au budget si l'engagement de dépense en question n'avait été précédemment autorisé en vertu d'une loi antérieure, et qu'il ne pût être ouvert de crédits supplémentaires qu'en cas d'insuffisance justifiée des crédits ouverts au budget, en dehors de toute modification dans la nature et les conditions d'exécution des services auxquels ils doivent s'appliquer. « L'immense majorité des électeurs, disait Berthelot, pense qu'il y a assez de fonctionnaires en France ». Et il rappelait que sur 300 amendements d'origine parlementaire il pouvait bien y en avoir 270 pour des augmentations de dépenses et 30 au plus pour des économies. — L'initiative était hardie et elle fit sensation : elle suscita des alarmes, notamment à gauche : Pelletan en demanda le rejet qui fut refusé par 268 voix contre 258 : puis des propositions semblables mais différentes dans la forme se produisirent : proposition Aimond que les amendements au budget fussent déposés avant le moment de la discussion générale sous peine d'irrecevabilité, et qu'ils fussent soumis à l'examen de la commission du budget ; Massabuau, que le vote fût fait par assis et levé pour toute proposition ayant pour effet d'augmenter une dépense et qu'en cas de doute la présomption fût toujours pour le rejet. La Chambre manifesta quelque préférence pour la proposition Aimond amendée par Rouvier ; mais Jules Roche fit un grand effort en faveur du projet Berthelot, montra la richesse publique cessant de s'accroître en France, écrasée qu'elle était sous le poids des impôts, et conjura la Chambre d'imiter la sage conduite de la Chambre des communes anglaise s'interdisant en 1706 de voter aucune dépense nouvelle, sauf sur la recommandation de la couronne. Berthelot reprit et précisa sa motion, qu'aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, emplois, pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne pût être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget. Ribot appuya chaudement, non seulement à cause du grand intérêt financier engagé dans la question, mais aussi parce qu'il était extrêmement dangereux de donner à des centaines de milliers de fonctionnaires la tentation de passer par dessus les ministres et de faire porter directement leurs revendications à la tribune ; « c'était semer dans

le pays des germes d'indiscipline, et le jour où ce mal se serait généralisé il porterait la plus grave atteinte à la République elle-même et au pouvoir parlementaire dont vous êtes si jaloux ». Et la proposition Berthelot fut votée par 299 voix contre 215. Ce vote fut accueilli avec satisfaction par la partie éclairée de l'opinion, et il y eut un moment d'espoir. Bien faible barrière, malheureusement, contre des entraînements invétérés que ce simple article de règlement intérieur, dépourvu du caractère législatif, et facile à tourner ou à violer ! Prevet, rapporteur du budget au Sénat, semble en avoir bien eu l'impression, quand dans son rapport du 23 mars il insista tout particulièrement sur l'accroissement continuel de nos budgets, en partie sans doute par l'extension et l'amélioration des monopoles industriels de l'Etat, postes, tabacs, allumettes, etc., mais aussi et surtout, par le développement du fonctionnarisme : « Plus grands sont les sacrifices que nous impose notre sécurité nationale, plus légères devraient être les augmentations de nos autres dépenses... (mais il n'en est rien) et la plupart du temps les services qui ont été créés sont des services de contrôle, de surveillance ou d'inspection qui n'aident en rien à l'accroissement de la production... des traitements augmentés sans une réduction correspondante par une meilleure utilisation du personnel... des retraites et des pensions qui ont été surélevées et dont la charge pèse lourdement sur les budgets à venir... Il faut nous rendre féroces à l'égard des propositions tendant à des engagements de dépenses nouvelles ou à des augmentations du nombre ou des traitements des fonctionnaires ». Et il rappelait ce point particulièrement important, qu'il fallait très peu de chose pour que les chemins de fer fissent appel à la garantie de l'Etat pour des sommes considérables, ou versassent au contraire dans ses caisses des bénéfices importants. — La loi de finances fut promulguée le 12 avril : elle portait les recettes (où figuraient 15 millions de plus-values à attendre de l'Exposition, et 6.900.000 de remboursements des chemins de fer sur la garantie d'intérêts) à 3.547.932.951, et les dépenses (d'où avaient été exclus les 35 millions de travaux des chemins de fer) à 3.547.863.000. En règlement, 19 février 1907, il y eut 3.753.320.385 de recettes, 3.678.557.414 de dépenses.

Nos finances de 1891 à 1900. — En ce moment où le siècle touche à sa fin, où à la faveur d'événements graves le pouvoir va passer des mains des modérés, qui l'occupent, du moins en général, depuis 10 ans, quoique non sans peine et non sans résistance, dans celles d'un personnel politique nouveau, d'idées et de tempérament très différents, où notre vieux système fiscal va être grandement modifié

par la quasi-suppression des droits sur les boissons et par l'introduction du système de la progressivité, il importe de jeter un coup d'œil d'ensemble sur cette période décennale de 1890 à 1900 qui diffère des 14 ou 15 premières années de la République républicaine, et dont les 14 années qui la séparent de la grande guerre différeront aussi sur bien des points. Pendant cette seconde période les dépenses publiques ont continué à grossir non pas sans doute avec l'impétuosité qui avait caractérisé les premières années, mais d'une façon continue et sensible : elles passent de 3.165 millions en 1891 (aux prévisions) à 3.547 en 1900, et à consulter non les dépenses prévues, mais les dépenses réglées, de 3.258 à 3.673, écart à peu près égal dans les deux cas : c'est en chiffres ronds 400 millions d'augmentation, faisant une moyenne annuelle d'augmentation de 40 millions, plus faible de 1891 à 1896, plus forte ensuite. Cependant la conversion de 1894 a procuré une économie de près de 68 millions dont la trace devrait s'apercevoir : mais d'autre part les garanties d'intérêts ont été rétablies dans le budget, dont elles n'auraient jamais dû sortir, et d'autres dépenses aussi, car un des principaux soucis des hommes, souvent éminents, qui ont administré nos finances pendant ce temps, a été de revenir à la règle suprême de l'unité budgétaire : et s'ils n'y sont pas entièrement parvenus, du moins s'en sont-ils beaucoup rapprochés, en incorporant au budget le budget des ressources spéciales, les téléphones, la caisse des écoles, les subventions aux chemins vicinaux, et surtout en supprimant ce qui restait des budgets extraordinaires, causes de tant de désordre et d'obscurité dans les années précédentes. Ce retour progressif à l'unité budgétaire est le grand mérite des administrateurs de ce temps et quand ils ont voulu eux-mêmes plaider leur cause c'est ce qu'ils n'ont jamais manqué de faire ressortir. Malheureusement l'œuvre est restée incomplète et dès 1898 on est revenu aux pratiques anciennes, si justement condamnées. Surtout le flot des dépenses n'a pas été suffisamment endigué ; il a continué à monter. « Cette fièvre, dit un des administrateurs de nos finances qui se sont le plus signalés dans cette période et depuis (1), a eu des retours offensifs : la démocratie qui a pris de plus en plus conscience de ses devoirs sociaux s'attache passionnément aux idées d'assistance et de prévoyance, loi sur l'assistance médicale gratuite, loi sur les sociétés de secours mutuels. Mais d'autres dépenses moins urgentes viennent gonfler ces augmentations nécessaires : peu d'économies durables sont présentées pour les balancer..., le régime des primes s'étend et dévore une partie des ressources budgétaires ». L'appréciation était fort exacte : il y a eu pendant cette période

(1) Poincaré, rapport du 26 juin 1906 sur le budget 1907.

une amélioration, mais une amélioration insuffisante et peu durable. Et c'est surtout de 1897 à 1900 que la politique de prodigalité, un instant arrêtée, a repris son cours habituel.

Projet d'impôt sur le revenu. — Peu après le vote du budget de 1900 fut présenté le projet Caillaux d'établissement d'un impôt général sur le revenu et de suppression des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres. Cet impôt général devait atteindre les revenus supérieurs à un minimum variant entre 1.000 fr. dans les communes de 2.000 habitants et au-dessous, et 2.500 à Paris, sauf déductions à faire sur les revenus imposables pour enfants mineurs ou ascendants à la charge : et être fixé en principe à 4 0/0 du revenu imposable, sauf réductions à 0,50 0/0, 1,50 0/0, 3 0/0 pour des fractions égales au montant du revenu non imposé. Dans les communes de moins de 5.000 habitants, taxation d'office, par le contrôleur des contributions directes et le maire : dans les communes de plus de 5.000 habitants et dans les autres communes qui seraient désignées par le préfet, le revenu imposable était apprécié d'après les valeurs locatives d'habitation, au moyen d'un coefficient qui, appliqué à la valeur locative de l'habitation, servirait à déterminer le revenu imposable du contribuable « à moins que ce revenu n'ait été évalué directement à un chiffre supérieur à l'aide des renseignements recueillis sur ses diverses natures de revenus ». Point de déclaration : faculté de réclamation en faisant connaître le détail des revenus bruts et le montant des charges susceptibles d'être admises en déduction. « Nous restons convaincus, disait Caillaux, qui sans doute ne prévoyait pas alors que 7 ans plus tard il tiendrait un langage bien différent, qu'on ne saurait songer à imposer à nos cultivateurs, à nos commerçants, à nos industriels, des déclarations obligatoires de leur revenu dont la vérification impliquerait présentation de livres de commerce, des recherches dans la comptabilité personnelle, des investigations à domicile : nous sommes persuadés qu'ils se révolteraient contre une ingérence du fisc à laquelle rien ne les a habitués ». En effet, et c'est bien pour cela que l'application d'un pareil régime à d'autre qu'une impuissante minorité n'a jamais été même envisagée comme possible. Même il ne parut pas alors que l'on fût très pressé de mettre ce projet à exécution, et en somme la partie vraiment importante était celle qui supprimait les centimes départementaux et communaux sur la mobilière et les portes et fenêtres et abandonnait aux départements et aux communes la part de l'Etat dans la contribution foncière des propriétés non bâties, voire même 40 0/0 de la contribution foncière des propriétés bâties et de la contribution des pa-

tentes : et en somme le projet visait moins l'impôt à asseoir sur le revenu qu'une réforme des contributions locales, déjà à l'ordre du jour en ce début du XX[e] siècle. Lors de la discussion de la loi relative aux contributions directes de 1901 il fut peu ou point question ni de ce projet ni des autres plus ou moins différents (Magniaudé, Astier, etc.) d'impôt sur le revenu, et cette loi se borna à porter du tiers à 40 0/0 la déduction à faire pour apprécier le revenu net des usines, à introduire quelques légers changements dans la taxe des automobiles et vélocipèdes, et d'autres plus importants élevant de 1 à 8 le nombre des centimes additionnels mis à la disposition des conseils généraux pour les dépenses ordinaires des départements, de 7 à 10 celui des centimes pour dépenses du service vicinal. Ce n'étaient donc pas encore des menaces de bouleversement de nos contributions directes qui pouvaient inspirer des craintes pour l'avenir de nos finances : c'était, de façon générale, l'introduction du socialisme au pouvoir, les complaisances pour le drapeau rouge, les menaces à la propriété, les bruits d'arbitrage obligatoire, de grève obligatoire, bref, la propension de plus en plus visible du ministère à une politique de violence et de vengeance, politique dont l'avènement était préparé par la démission du général de Galliffet, ministre de la guerre, à la suite d'un incident de séance, et son remplacement par le général André (30 mai 1900).

Jamais cependant politique de pacification et de concorde n'aurait été, même au seul point de vue financier, plus nécessaire, comme le montrait Jules Roche dans un article de novembre 1900 sur les *Budgets du Siècle*, car il importait de travailler énergiquement à un relèvement nécessaire. Le grossissement incessant des dépenses, la quasi-impossibilité des économies tout projet d'économie risquant d'être fatal à la réélection de son auteur ou de ses fauteurs, la stagnation de la richesse publique, lui fournissaient à cet égard des arguments dont on ne saurait méconnaître la valeur (1). « Nous commençons à peine, disait-il, à remonter le courant : une grande prudence et une grande économie s'imposent... Il faut se garder surtout des propositions qui, sous prétexte d'amélioration de notre régime des

(1) Annuité successorale en 1869, 3.676 millions.
en 1880, 5.265.
en 1896, 5.544 seulement.

Revenu des valeurs mobilières, d'après l'impôt, élevé en 1890 de 3 0/0 à 4 0/0 : 1890, 1.777 millions ; 1896, 1.573.

Coût de la dette française : en 1874, 1.180 millions ; en 1899, 1.248, cela bien que 1874 comptât pour 215 millions d'amortissement, et 1899, 96 seulement, et malgré trois conversions qui en 1883, 1887 et 1894 avaient dû diminuer de 108 millions le fardeau de la dette.

transports ou de notre régime fiscal, risquent d'ouvrir dans nos finances un gouffre qu'on ne peut combler qu'au moyen de nouveaux impôts..., or la France supporte actuellement le maximum d'impôts qu'elle peut supporter sans danger pour sauvegarder sa puissance économique ».

Rapports de Guillain et d'Antonin Dubost sur le budget de 1901. — Tel était bien aussi le sentiment de Guillain dans son remarquable rapport à la Chambre (10 juillet 1900) sur le projet de budget 1901. Il prévoyait quelques années de dépression après l'ère de grande prospérité que l'on venait de traverser, craignait qu'on se fût trompé en évaluant les recettes de 1901 d'après les recettes de la pénultième, approuvait le ministre d'avoir pour présenter un budget en équilibre fait état pour 10 millions de consignations oubliées dans la Caisse des dépôts et consignations depuis 1871 et par conséquent à la veille d'être frappées de la prescription trentenaire, et pour 20 millions du bénéfice à attendre de la transformation projetée des droits de succession. Même ainsi Guillain jugeait l'équilibre fort douteux, car il était convaincu qu'on entrait dans une période très difficile. Il attirait l'attention sur quelques faits particulièrement inquiétants : par exemple le grossissement continuel des retraites, grossissement tel qu'en supposant qu'il n'y eût plus ni augmentation de personnel, ni augmentation de traitement, ni modification nouvelle du régime des pensions, ce serait une retenue de 9,94 0/0 qu'il faudrait faire subir aux fonctionnaires pour leur assurer, à leurs frais, une retraite égale à celle que déterminait la loi de 1853 : encore ce chiffre n'était-il qu'une moyenne générale, qu'il faudrait majorer de 10 0/0 pour ce qui concernait les agents actifs ou sédentaires des P. T. T., d'environ 30 0/0 pour les instituteurs, de plus du double pour les agents du service actif des forêts, de plus du triple pour ceux des douanes. L'amortissement avait pour ainsi dire cessé, bien que le capital de la dette publique atteignît 29.785 millions au 1er janvier 1899. Il fallait redouter par dessus tout d'avoir de grosses dépenses à faire pour la garantie d'intérêts et pour cela se garder d'exiger des Compagnies des dépenses excessives en personnel ou en matériel : autrement le danger était grand de retomber dans la situation déplorable de 1894-1895, après en être momentanément sorti. Et il proposait pour 1901 un budget de 3.549.114.172 en dépenses, à peu près identique, à première vue, à celui de 1900 (3.547 millions) et néanmoins en différant profondément parce qu'il ne comprenait plus 53.745.883 fr. de dépenses algériennes et 38.385.773 de dépenses non renouvelables pour l'Exposition.

Non moins sévère, non moins prodigue d'utiles avertissements, fut

le rapport que quelques mois après Antonin Dubost fit au Sénat sur le budget de 1901. Il montra la dette publique passant de 13 milliards au 1er janvier 1870 à 30 milliards au 1er janvier 1900, le budget total de 1869 réglé à 2.013.344.964 et celui de 1899 à 3 milliards 733.705.220 : 1.720 millions de différence, alors que l'augmentation du fait de la guerre de 1870-1871 ne dépassait pas 740 à 750 millions : il montra le Français imposé en moyenne à 99,50 par tête, alors que l'Anglais l'était à 61,80, l'Autrichien à 44,10, le Prussien à 30,50 : il montra les pensions militaires (guerre et marine) passant de 89.600.816 en 1875 à 132.824.351 en 1885, 155.683.988 en 1900, les pensions civiles de 31.432.860 en 1871 à 74.861.465 en 1900. Il avait été accordé depuis 1876 plus de 100 millions d'augmentations de traitements, rien que par des largesses aux services déjà existants, et abstraction faite de toutes créations nouvelles : et il était distribué plus de 50 millions de primes, alors que des impôts payés par le public ne devraient jamais servir qu'à des services généraux, non à des entreprises particulières : on recourait pour masquer les déficits à des expédients honteux comme des majorations systématiques des estimations de recettes, ou comme cette mainmise sur des dépôts non réclamés depuis 30 ans, qu'on appliquait à payer des dépenses permanentes alors que des recettes extraordinaires ne devraient jamais servir qu'à diminuer d'autant la dette flottante. Rien de plus incertain d'ailleurs que le produit des impôts avec ces deux grandes innovations qu'était la loi de 1900 sur les boissons et qu'allait être celle de 1901 sur les droits de succession. — Et en effet il était vrai qu'on entrait dans une période de changements fiscaux considérables.

Budget spécial de l'Algérie. — Le premier en date fut la concession à l'Algérie d'un budget spécial. L'idée en était fort ancienne et semblait à la veille d'être réalisée lorsqu'éclata la guerre de 1870 : cette guerre, et les événements qui la suivirent, firent prévaloir la politique du rattachement des services algériens aux divers ministères métropolitains. Mais l'expérience qui en fut faite ne fut pas heureuse, et le besoin d'une certaine déconcentration ne tarda pas à se faire sentir. Il fallait que les Algériens fussent plus étroitement associés à la gestion de leurs intérêts. De là le projet déposé par le gouvernement le 27 mai 1900, qui accordait à l'Algérie le produit des impôts perçus sur son territoire et mettait à sa charge toutes les dépenses des administrations civiles : la métropole gardait à la sienne toutes les dépenses militaires dont il importait qu'elle eût seule la direction, et, jusqu'au 1er janvier 1926, celle des 22 à 23 millions de garantie d'intérêts aux chemins algériens, charge trop lourde pour l'Algérie,

mais dont on pouvait espérer l'atténuation avec le temps (1). L'Algérie allait donc pouvoir désormais contracter des emprunts, chose essentielle pour l'amélioration de son outillage économique. Le projet de budget devait être préparé par le gouverneur général, délibéré et voté par les Délégations financières : l'initiative des propositions de dépense de personnel était exclusivement réservée au gouverneur général. Il ne pouvait être présenté par les délégués aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités et de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur. Dans le budget de 1900 les dépenses afférentes à l'Algérie, que depuis quelques années on présentait à part de celles de la France, se montaient à 71.053.824 : le premier budget algérien régulièrement promulgué, celui de 1902, établi par loi du 26 décembre 1900, se monta à 56.470.947 en dépenses et à 54.084.662 en recettes.

Réforme de l'impôt des boissons. — L'entente fut aussi assez facile à établir sur les boissons, qui avaient déjà donné lieu à tant de discussions sans résultat. La suppression des droits sur les boissons dites hygiéniques avait nécessairement pour conséquence une surimposition de l'alcool, surimposition rendue difficile par le privilège des bouilleurs de cru qui soustrayait beaucoup d'alcool au fisc : ce privilège avait d'énergiques défenseurs, mais la réforme de son côté comptait des partisans très déterminés et notamment dans le Midi, victime de la mévente des vins et comptant sur la suppression des droits pour en développer la consommation. Or le ministère avait absolument besoin pour vivre de l'appui des députés du Midi, presque tous soutiens de sa politique radicale-socialiste, et un grand effort, en conséquence, fut fait pour l'affranchissement des vins, et, à leur suite, des cidres et bières. Dès novembre 1899 avait été déposé à la Chambre un projet de loi supprimant les droits de détail, d'entrée et de taxe unique sur les vins, cidres, poirés et hydromels, soit un dégrèvement de 125 millions, à retrouver par une augmentation des licences et surtout par une augmentation des droits sur l'alcool. Les projets précédents avaient généralement visé à sauvegarder la

(1) Une loi du 23 juillet 1904 allait bientôt substituer à cette garantie une subvention annuelle au budget de l'Algérie, décroissante, fixée à 18 millions pour chacun des exercices 1905, 1906 et 1907, diminuant ensuite de 300.000 pour les années 1908 à 1912, puis de 400.000 de 1913 à 1927, puis de 500.000 fr. par an depuis 1928 jusqu'à 1946 où elle devait prendre fin. L'Etat gardait à sa charge l'annuité de 3.661.036 qu'il s'était engagé à servir à la Compagnie P.-L.-M. pour garantie de son réseau algérien.

perception de ces droits accrus sur l'alcool par une réglementation nouvelle des bouilleurs de cru. Celui-ci s'abstenait d'entrer dans cette voie. « On ne saurait, disait Jumel, le rapporteur à la Chambre, soumettre les petits récoltants, qui se bornent à transformer en eau-de-vie une partie de leurs récoltes, aux mêmes formalités, aux mêmes sujétions, que les distillateurs industriels... (D'ailleurs) les producteurs sont en trop grand nombre pour qu'on puisse exercer une surveillance active sur leurs opérations sans augmenter hors de toute proportion le personnel des contributions indirectes. Au reste ce n'est pas au moment où l'on veut en finir avec le système d'inquisition que comporte l'exercice des débits qu'on peut songer à infliger aux 400.000 bouilleurs de cru (Caillaux disait 800.000) des vexations analogues. Supprimer l'exercice chez les débitants pour l'établir chez les cultivateurs c'est non seulement matériellement, mais moralement, impossible... (C'est pourquoi nous avons distingué) les gros et les petits bouilleurs de cru, ceux qui distillent en vue, principalement en vue de leur consommation et ceux qui distillent en vue de la vente ; et pour cela nous nous sommes basés sur l'importance des moyens de production, la nature et la force productrice de leurs alambics. Notre projet laisse aux petits bouilleurs de cru une liberté complète pour leurs opérations de distillation. Il ne les soumet à aucune déclaration. Il se contente de frapper de pénalités particulièrement sévères les bouilleurs qui auront mis à profit les facilités exceptionnelles dont ils disposent pour faire des opérations de fraude. En votant le projet vous ferez œuvre démocratique, œuvre de justice ». Il était en tout cas habilement conçu pour plaire aux producteurs de vin sans pour cela déplaire aux bouilleurs de cru, du moins à l'immense majorité d'entre eux. Les droits de détail, d'entrée et de taxe unique étaient supprimés sur les vins et les cidres, poirés et hydromels qui n'étaient plus astreints qu'à un droit de circulation (de 1,50 par hectolitre de vin, 0,80 de cidre) : le droit de fabrication des bières était abaissé de 0,25 par degré-hectolitre : le droit de consommation des alcools était porté à 220 francs par hectolitre : les licences des débitants, différentes selon la population des communes où ils étaient établis, s'échelonnaient de 5 francs à 112,50 par trimestre : celles des marchands en gros, brasseurs, bouilleurs et distillateurs reçurent aussi d'assez sensibles augmentations. Les bouilleurs de cru distillant exclusivement les produits désignés dans la loi du 14 décembre 1875 étaient affranchis de toute déclaration ; étaient soumis, au contraire, au régime des bouilleurs de profession les bouilleurs faisant usage d'appareils à marche continue pouvant distiller par 24 heures plus de 200 litres de liquide fermenté, d'appareils chauffés à la vapeur, ou d'appareils ou d'alambics

ordinaires d'une contenance supérieure à 5 hectolitres. Un droit réduit de 24 francs par 100 kilos de sucre employé au sucrage des vins, cidres, etc., nécessaires à la consommation familiale des producteurs leur était accordé jusqu'à concurrence de 40 kilos par personne. Ainsi faite pour ne léser aucun des intérêts capables de lui faire obstacle cette réforme des boissons, à l'ordre du jour depuis près d'un quart de siècle, fut votée à la Chambre assez facilement et après une discussion relativement courte (novembre et décembre 1900); elle n'avait d'adversaires vraiment déclarés que dans les Charentes à cause de la surtaxe de l'alcool, et qu'à Paris, à cause de l'augmentation des licences. Au Sénat (21 et 22 décembre) quelques craintes s'exprimèrent : le ministre répondit qu'une surveillance exacte suffirait pour empêcher les bouilleurs de cru de vendre au dehors leur alcool (il a reconnu dans son Traité des Impôts, 1904, qu'il n'en était pas toujours ainsi et que la distinction entre bouilleurs de profession et bouilleurs de cru d'après la contenance de l'alambic ordinaire, 5 hectolitres, était fragile), qu'un droit même supérieur à 220 francs rentrerait facilement, que la consommation des eaux-de-vie des Charentes et de l'Armagnac ne baisserait pas plus qu'elle n'avait baissé lors des augmentations qui s'étaient succédé en 1855, 1862, 1872 : et le droit de 220 francs fut adopté. Le seul changement que fit le Sénat fut la disjonction de 13 articles relatifs à la taxation des vinaigres, où Prevet critiqua la lourdeur excessive de la taxe sur les vinaigres d'alcool. La Chambre accéda sans difficulté et la loi fut promulguée le 29 décembre. La partie faible était évidemment l'absence de toute surveillance efficace sur les petits bouilleurs, mais on tenait tant à ménager l'électeur qu'on préféra ne pas s'exposer à trop gêner le fraudeur, et l'amendement Fleury-Ravarin, qui soumettait tous les bouilleurs à déclaration sauf à leur accorder en franchise 20 litres d'alcool, fut repoussé.

Gravité financière de la loi des boissons. — On se fera aisément idée de la révolution considérable opérée par là dans les recettes budgétaires en notant les chiffres suivants : dans les voies et moyens du budget de 1900 les droits sur les vins, cidres, poirés, hydromels figuraient pour 168.991.000, la bière pour 27.420.000, les alcools et la surtaxe des vins alcoolisés pour 311.403.000 ; dans les prévisions budgétaires pour 1901 les mêmes articles allaient figurer respectivement pour 60.233.000, 13.710.000, 407.109.000 : en tout 507.814.000 en 1900, 481.952.000 en 1901. Les licences des débitants figuraient pour 14.015.000 au budget de 1900 et allaient être comptées pour 36.040.000 à celui de 1901 : c'était en tout 521.829.000 d'une part, 517.992.000 de l'autre : peu de différence dans le total, mais

une différence énorme dans les éléments qui le composaient. L'innovation était grande, on pourrait dire téméraire : une substitution d'impôts risque toujours de l'être et elle l'est notamment en fait de boissons. Avait-on oublié par exemple que toutes les fois que s'accroît la consommation du vin celle de l'alcool tend à diminuer, et la réforme n'avait-elle pas pour but de développer la consommation du vin ? Or précisément la récolte de vin de 1900 se trouvait être une des plus abondantes qu'on eût jamais vues.

Les taxes de remplacement de l'octroi à Paris. — Juste en même temps que l'Etat se jetait dans cette aventure la preuve était fournie par les difficultés d'application de la loi de 1897 sur les octrois du danger grave de ces substitutions d'impôts. Beaucoup de villes ne savaient comment en sortir : Dijon faillit demander le remplacement de ses octrois à une taxe directe sur la propriété bâtie qui eût entièrement ruiné les propriétaires, et en fut heureusement réservée par le refus du Sénat d'autoriser une pareille taxe et par le renversement de la municipalité socialiste qui l'avait votée : Lyon, Marseille, Nice, sollicitaient des prolongations de délais : Paris était acculé à la nécessité de boucher dans ses finances le trou énorme qu'allait y faire l'affranchissement de l'octroi des boissons hygiéniques. *In extremis* (décembre 1900), son conseil municipal vota des taxes de 2,50 0/0 du revenu net de la propriété bâtie : 0,50 0/0 de la valeur vénale de la non bâtie : 1 0/0 sur les locaux d'habitation avec exemption pour ceux au-dessous de 500 fr. : une taxe sur les cercles, sur les voitures, les chevaux : 1,066 0/0 sur les revenus servant de base à la contribution foncière : 1 fr. 25 0/0 additionnels aux droits d'enregistrement sur les cessions d'offices ministériels sis à Paris et sur les ventes de fonds de commerce et sur les ventes aux enchères publiques de meubles et objets mobiliers, etc., etc. — Le conseil municipal avait voté en outre une taxe sur les opérations faites à la Bourse de Paris et une de 5 fr. par trimestre sur tout local non loué, que le gouvernement écarta.

Le reste du projet soumis à la Chambre fut adopté par elle, en dépit de l'opposition courageuse de Paul Beauregard à des taxes excessives, comme celle qui frappait la propriété bâtie. Le Sénat en élimina 2 autres, dont une particulièrement injustifiable sur les capitaux mobiliers ou immobiliers assurés contre l'incendie. D'où un trou de 5 millions qui restait à boucher : le Conseil eut à s'en occuper le 31 décembre et dans cette dernière journée du XIXe siècle, entre 11 heures et minuit, il se décida péniblement pour une taxe de 1 0/0 sur la valeur locative des locaux commerciaux et industriels, de 0,50 sur les vins de Champagne et champagnisés, et de 5 fr. par quin-

tal sur les oranges, citrons et limons, laquelle dut même attendre jusqu'au 16 janvier le décret qui l'autorisa. Après ce laborieux enfantement les déceptions se multiplièrent : les oranges, citrons et limons prévus pour 1.400.000, ne donnèrent que 62.100, les 2,50 sur la propriété bâtie, au lieu de 16.625.000, 16.310.000, les 0,50 de la non bâtie, au lieu de 4.500.000, 2.577.000 : le droit sur les cessions d'offices ministériels au lieu de 1.860.000, 1.390.000 (1). A peu près seules les ordures ménagères tinrent ce qu'on attendait ayant fourni au lieu de 4.845.000, 5.049.000. En résumé toutes ces taxes dont le total devait être tout près de 38 millions ne donnèrent en 1901 que 35 millions 193.870 : c'est seulement dans les années suivantes qu'elles donnèrent quelques plus-values. Preuve de la grande difficulté des substitutions d'impôts, et présage des déceptions qui attendaient le budget de 1901.

Le produit de l'octroi parisien sur les boissons en 1899 avait été de 143.762.130, dont 74.252.262 pour l'Etat et 69.509.868 pour la ville. On calculait qu'en supposant introduction en 1901 de quantités égales le produit serait de 75.665.164 dont 48.839.903 pour l'Etat et 24.825.201 pour la ville. Il y aurait 73 millions et demi de perte sur le vin, 10 millions et demi de gain sur l'alcool. Pour Paris comme pour l'Etat c'était une dangereuse aventure que cette réforme de l'impôt des boissons.

Impôt progressif sur les successions. — Mais la grande innovation du budget de 1901 fut l'introduction du système de la progressivité dans notre régime fiscal, par la substitution dans les droits de succession de tarifs gradués d'après l'importance de la part nette recueillie aux tarifs proportionnels jusque là appliqués. Fort habilement, ce système dont les conséquences pourraient être si dangereuses dans une démocratie comme la nôtre fut introduit dans notre économie à la faveur de deux considérations si évidemment conformes à l'équité, que la tâche était rendue difficile à qui voudrait le combattre : deux graves iniquités, la non déduction du passif dans l'avoir du *de cujus* et la taxation à plein tarif et de l'usufruitier et du nu-propriétaire lorsqu'usufruit et nue-propriété étaient séparés, viciaient toute cette partie de notre législation, et depuis longtemps les meilleurs esprits

(1) NORMAND, *Les taxes de remplacement à Paris* (*Economiste français*, novembre 1901).

Telle était la difficulté pour les villes de trouver des taxes de remplacement que Lyon alla jusqu'à imaginer une taxe de 20 fr. par élève interne et de 10 fr. par demi-pensionnaire dans les établissements d'instruction n'appartenant pas à l'Etat. La Chambre adopta par 256 contre 239 ce qu'Aynard appela un droit de douane intellectuel, mais le Sénat le rejeta.

réclamaient la fin de ce scandale par lequel par exemple, une propriété grevée d'hypothèques était comptée comme si le capital qu'elle représentait était intact. Lorsqu'avait été rendue la loi fondamentale sur l'enregistrement, celle du 21 frimaire an VII, cet abus pouvait ne pas trop frapper les regards parce qu'ils étaient rares, alors, les immeubles restant grevés de dettes qu'il avait été si facile de rembourser pour rien avec des assignats ; mais depuis que la monnaie était redevenue saine les choses avaient bien changé ; et depuis 1849 nombre de propositions — toutes repoussées en raison du préjudice que le fisc en aurait souffert et aussi par crainte que la déduction du passif rendît facile la fraude — avaient été déposées : le sentiment public était vivement froissé de cette énorme injustice et la cause était gagnée devant l'opinion. La campagne pour cette réforme, qui n'avait jamais cessé, sembla prendre un surcroît de vigueur quand l'état des choses et des esprits parut propre à faire accepter l'idée de la progressivité, qui choque moins quand il s'agit d'une fortune héritée que quand il s'agit d'une fortune créée : à grand tort, d'ailleurs, car il ne s'en créerait guère sans la certitude de la transmettre à ses héritiers. Surtout les embarras budgétaires forçaient à chercher partout de nouvelles ressources.

En 1894, notamment, avaient été faits de grands efforts en ce sens. Burdeau, puis après lui Poincaré dans le second rapport sur le budget de 1895, puis Ribot, proposèrent la réforme. Reprise dans le projet de budget de 1896 la réforme fut votée par la Chambre le 22 novembre 1895. Un rapport fut fait au Sénat en 1898 et l'idée vivement discutée : un amendement Strauss et Peytral, comportant des tarifs gradués, fut voté ce qui entraîna la démission de la commission et de nouveaux délais. En mars 1900 le Sénat s'occupait encore de cette question lorsque le 4 juin Caillaux la retira de son ordre du jour et en fit un article spécial du projet de la loi de finances de 1901 : cet article décidait la déduction du passif, introduisait dans les évaluations respectives de la nue-propriété et de l'usufruit des distinctions selon l'âge de l'usufruitier, et pour récupérer les 63 millions (selon l'évaluation généralement adoptée) ainsi perdus par l'Etat, soumettait les parts recueillies par les héritiers à des droits progressant selon leur importance, jusqu'à 1 million, où la progression s'arrêtait. La gravité d'une telle proposition fut tout de suite révélée, s'il avait été possible qu'on l'ignorât, par la proposition de Poulain, député socialiste des Ardennes, qu'à partir du 4e degré le droit atteignît de 50 à 80 0/0 et qu'à partir du 7me cessât la vocation héréditaire. Cet amendement ne réunit que 124 voix contre 400. Mais Anthime Ménard eut plus de succès lorsque s'étonnant, non sans raison, que la progression fût chose bonne jusqu'à 1 million et cessât

de l'être ensuite il proposa tout un système de taxes progressives sur les successions jusqu'à 20 millions. On lui opposa la certitude de voir un tel projet repoussé par le Sénat ; on lui objecta que poussée à ce degré la progression avait quelque chose d'arbitraire et d'illogique : mais il répondait en demandant à Waldeck Rousseau de quel droit il appelait confiscation un impôt de 37 0/0 sur une succession de 20 millions alors qu'il trouvait équitable un impôt de 18 0/0 sur une succession de 1 million. Le ministère, embarrassé, dit que le rôle de la progression était de corriger la progression à rebours résultant des impôts indirects, et qu'à une réforme de ce genre il ne fallait pas ajouter des demandes de nature à la compliquer. L'amendement Ménard n'en fut pas moins pris en considération par 261 voix contre 254 : puis sur les instances du ministère, et devant l'assurance qu'une telle disposition ne serait jamais acceptée par le Sénat, la Chambre revint sur son vote et par 251 contre 245 repoussa l'amendement Ménard.

Au Sénat, il fut évident en effet que si l'on acceptait la progression ce ne serait jamais qu'une progression assez limitée. De Lamarzelle l'attaqua vivement, en montra les périls, qualifia de sournoise cette manière de l'introduire, à l'abri de deux dispositions d'une équité incontestable : Labiche rappela que Gambetta avait toujours regardé la proportionnalité comme devant être la base de notre législation fiscale : Prevet montra que le but véritable que l'on poursuivait était d'acclimater en France l'impôt progressif qui dévorerait les capitaux et qui était d'autant plus injuste qu'en France les classes pauvres étaient celles qui profitaient le plus des crédits budgétaires. Caillaux protesta contre toute pensée de viser à niveler les fortunes par l'impôt, d'en faire un moyen de reprendre à quelques-uns une partie de leurs biens pour en gratifier d'autres : comme économiste de l'école libérale, il protestait vivement contre une pareille conception : mais il considérait la matière des successions comme tout à fait spéciale et croyait impossible que des dispositions prises dans cette partie pénétrassent pour cela dans les autres. Waldeck Rousseau, aussi, qui avait lui-même jadis combattu la progressivité, changeant maintenant d'attitude parce que sa situation avait changé, continuait sans doute à se dire le défenseur résolu de la propriété, à se dire convaincu que les grosses fortunes ont leur rôle à jouer dans la vie d'un pays, mais niait qu'il y eût dans le projet rien qui menaçât ces fortunes ni les autres. Un amendement Labiche, repoussant absolument le système progressif de la réforme des droits de succession, fut rejeté par 153 voix contre 115. La question de principe étant ainsi tranchée, il ne restait plus qu'à décider comment et dans quelle mesure ce nouveau mode serait appliqué. Au dernier moment lorsque le projet

revint du Sénat, Anthime Ménard refit une proposition analogue à sa proposition précédente : il demanda que lorsque la part nette recueillie serait supérieure à 3 millions le montant des droits de mutation fût majoré de 1/10 : si supérieure à 5 millions, d'un quart si supérieure à 10, de moitié : à 20 millions, du double. Klotz soutint vivement la proposition et voulut même aller jusqu'a 50 et 100 millions. L'urgence fut prononcée malgré le ministère. Les vrais financiers protestèrent : Rouvier déclara ne pouvoir admettre un impôt qui pouvait aller jusqu'à 64 0/0, déterminant un exode désastreux de capitaux : Caillaux reprit les arguments qu'il avait déjà invoqués contre. Au fond la Chambre était favorable à l'amendement Ménard-Klotz, mais on étouffa l'affaire et le budget se trouva voté sans qu'elle ait eu à se prononcer. Le tarif annexé à l'article 2 de la loi de finances du 25 février 1901 arrêta la progression au capital de 1 million. 7 catégories de rapports de parenté furent distinguées et dans chacune d'elles 8 tranches, de 2.000, 10.000, 50.000, 100.000, 250.000, 500.000, 1 million, et au-dessus de 1 million : entre ces différentes catégories les taux variaient, par exemple pour le premier degré, ligne directe, de 1 0/0 à 2,50 et pour le 7e, non parents, entre 15 et 18,50 0/0. — 13 mois à peine après cette affirmation bien nette qu'il ne fallait pas que la progression dépassât 1 million, la loi de finances de 1902 ajouta à ces 8 tranches 5 autres allant de 1 million jusqu'au-delà de 50 millions, et les taux applicables à ces successions plus que millionnaires varièrent de 5 0/0 au-delà du premier million jusqu'à 20, 50 0/0 pour le 50e : en attendant que la loi de 1910 fît apparaître des taux de 29 0/0, que celle de 1920 fût obligée de prendre une disposition spéciale pour éviter que le taux de 80 0/0 fût jamais dépassé, et que celle du 3 août 1926, devant l'évidente nécessité de laisser un peu respirer la pauvre fortune acquise, fixât des maxima variant de 25 à 40 0/0.

La nouvelle loi successorale stipula déduction des dettes, et évalua pour un usufruitier de moins de 20 ans révolus l'usufruit aux 7/10es et la nue-propriété aux 3/10es de la propriété entière : au-dessus de cet âge, pour chaque période de 10 ans, il était fait diminution de 1/10e pour l'usufruit et augmentation de 1/10e pour la nue-propriété ; à 70 ans révolus la proportion était de 1/10e pour l'usufruit et de 9/10es pour la nue-propriété. — Toutes ces réformes, et l'augmentation concomitante des droits de donation, devaient avoir pour effet une augmentation de produit, pas très considérable pour 1901 à cause du délai de 6 mois accordé pour les déclarations de succession : évalués 190.396.000 dans le budget de 1900 les droits de succession le furent 200.849.000 dans celui de 1901.

Budget de 1901. — Une tentative des plus intéressantes a été faite dans la loi de finances de 1901 (ou plus exactement dans la loi du 30 décembre 1900 qui accordait un douzième provisoire pour 1901), pour rétablir dans le budget de l'Etat un peu de cet amortissement qui en avait graduellement presque complètement disparu, et en même temps pour le faire de telle manière que le fonds à créer fût à l'abri, aussi complètement que possible, des faiblesses toujours à craindre de la part du gouvernement et surtout de la part du Parlement. Le ministre des finances imagina de faire céder à l'Etat par la Caisse des dépôts et consignations une somme de 16.500.000 fr. de rente 3 0/0 représentant un capital de 550 millions, et de faire rembourser la Caisse par 40 demi annuités semestrielles de 18.746.000 à partir du 30 juin 1901 jusqu'au 31 décembre 1920, inscrites à un chapitre spécial du budget du ministère des finances : ainsi serait pratiqué automatiquement un amortissement important par lequel l'Etat serait en 20 ans libéré de plus d'un demi-milliard de dette ; la Caisse devait en outre employer en achat de rentes 3 0/0 les annuités qu'elle recevrait. L'idée fut jugée ingénieuse et fut fort bien accueillie à la Chambre : au Sénat qui, d'abord réfractaire, s'était vite retourné et avait voté la proposition : dans la presse, dans le monde de la Bourse, à l'étranger même, où des hommes comme Luzzatti applaudirent à l'heureuse initiative du ministre des finances. Peut-être perdit-on un peu trop de vue cette vérité de bon sens qu'on n'amortit qu'avec des excédents et que les mécanismes les mieux combinés ne peuvent rien là contre. Il s'ouvrit en effet à partir de 1901 une ère de déficits qui rendit impossible la continuation de l'entreprise, d'ailleurs intéressante, de M. Caillaux, et elle ne dura que fort peu de temps.

Le budget de 1901 fut voté le 25 février : il s'élevait à 3.554.602.862 de recettes, 3.554.354.212 de dépenses. N'ayant plus à faire face à 53.745.883 de dépenses algériennes et à 38.385.772 de dépenses spéciales à l'Exposition Universelle, il était en réalité supérieur de plus de 98 millions et demi à celui de 1900 avec ses 3.547 millions de crédits. Les grosses augmentations viennent de la guerre qui passe de 659 à 693 millions, de la marine (312 à 327), des travaux publics (194 à 218). Ce sont comme toujours les crédits résultant de lois déjà votées ou d'engagements pris qui contribuent le plus à ce grossissement des dépenses. Ni les conseils si souvent répétés d'économie, ni même ceux de la plus vulgaire prudence, qui commandaient en ce temps de changements fiscaux si considérables, d'autant plus de retenue que les recettes devenaient plus aléatoires, n'avaient réussi à se faire entendre. Quand lors de la discussion du budget de la guerre, Narbonne, député de l'Aude avait fait voter un crédit de 317.000 fr.

pour distribution de vin à la troupe, il avait été immédiatement suivi par un député de la Seine-Inférieure qui avait réclamé des distributions de cidre et de bière. Le ministre avait osé dire qu'il ne fallait pas rencontrer à chaque pas dans le budget la défense d'intérêts particuliers conjurés contre l'intérêt public : il s'entendit répondre que ces demandes étaient conformes à l'intérêt public puisqu'elles l'étaient à la santé du soldat, et il put se convaincre, s'il ne l'était déjà, du peu de chances de rendre économes des Chambres uniquement sensibles à l'intérêt électoral. En réglement (loi du 10 mars 1907) le budget de 1901 eut 3.576.051.989 de recettes, 3.701.709.966 de dépenses : gros déficit, qui montre la gravité de la dépression économique. Caillaux (rapport au président de la République, le 20 mars 1902) a fixé ce déficit, tout compris, à 134.756.812. — Pour l'ensemble des 4 budgets 1898-1901, il a affirmé un excédent net de plus de 276 millions, et déclaré qu'il n'était pas, depuis longtemps, de législature dont les opérations financières eussent abouti à des résultats aussi avantageux.

Décroissance des recettes à partir de 1901. — Cette dépression économique indéniable, tous les hommes un peu prévoyants l'avaient annoncée pour après l'Exposition Universelle : elle se produisit immédiatement et prit d'inquiétantes proportions. Ce n'était pas que l'Exposition eût par elle-même beaucoup stimulé l'activité économique du pays : elle avait déterminé un afflux considérable de voyageurs, procuré des bénéfices sérieux au commerce parisien, mais n'avait pas sensiblement accru la richesse générale ni développé la production industrielle (1). Mais elle avait dissimulé pour quelques mois ce fait qu'après une série d'années fort prospères le tour des années médiocres était revenu, et cette vérité parut au grand jour dès les débuts de 1901. Tous les revenus publics accusèrent des moins-values et sur les recettes de 1900 et sur les prévisions budgétaires. Pour tout l'exercice 1901 l'ensemble des boissons, vin, cidre, bière, alcool, prévu pour 481.875.000, ne donna que 412.337.000 (après 511.421.600 en 1900), malgré l'abondance extraordinaire de la récolte de vin et parce que l'alcool surtaxé et jouissant d'une relative immunité de fait par les lacunes de la loi de 1900 ne donna que 324.444.900 au lieu des 407.932.000 espérés : fait grave, l'alcool devant être maintenant un des grands pourvoyeurs du budget. Baisse aussi sur les

(1) Il y eut à l'Exposition de 1900 48.130.301 entrées, c'est-à-dire environ 20 millions de plus qu'à celle de 1889 : 48 millions d'entrées en représentaient exactement 39.026.977, compte tenu : 1° des entrées gratuites ; 2° des entrées à plusieurs tickets. Le nombre des tickets utilisés a été de 47.076.339.

On resta loin des 60 millions de visiteurs sur lesquels on avait compté.

sucres, 156.935.000 au lieu de 199.800.000 aux prévisions et de 174 millions en 1900 ; sur les douanes, 408.461.000 au lieu de 438.374.000. Le tabac lui-même, chose rare, se mit à baisser : 413.504.000 en 1901, contre 415.285.000 aux prévisions. Dans l'ensemble les impôts et revenus autres que les contributions directes et revenus du domaine tombèrent en 1901 à environ 100 millions au-dessous des prévisions et 200 au-dessous des recettes de 1900 (exactement 2.675.113.000, au lieu de 2.786.282.000 prévus et de 2.842.193.000 obtenus en 1900. L'enregistrement dont les produits auraient dû être accrus par les nouveaux tarifs successoraux (dont l'effet ne pouvait se faire sentir, il est vrai, que sur les derniers mois de l'année) resta à 550 millions contre 553.244.000 prévus. C'était l'indice d'une situation peu favorable et il était bien difficile d'ailleurs qu'il en fût autrement lorsque la politique de complaisance envers les éléments révolutionnaires, de plus en plus à l'ordre du jour, amenait partout des grèves terribles et prolongées, à Montceau-les-Mines pendant 105 jours jusqu'au 4 mai, à Marseille jusqu'au 10 avril, qui ne pouvaient pas ne pas nuire singulièrement à l'activité des affaires et par conséquent aux recettes.

Les chemins de fer. — Une des choses qui avaient le plus contribué à la situation relativement favorable des finances depuis 1896 environ jusqu'à 1900 avait été l'augmentation des recettes des chemins de fer et par conséquent la diminution de la charge de la garantie d'intérêts, cause vers 1894-1895 de tant d'inquiétudes que l'événement avait heureusement dissipées. Les recettes brutes des

---

Les recettes ont été les suivantes :

Produit des Bons	60.000.000
Subvention de la Ville	20.000.000
Subvention de l'Etat	20.000.000
Participation de la Compagnie de l'Ouest	1.311.500
Remboursement de travaux par les exposants	2.060.994
Location, concession	8.864.442
Divers	2.199.277
	114.456.213

Dépenses :

Administration	8.500.000
Travaux	89.547.870
Exploitation	13.150.000
Imprévu	4.074.248
Remboursements, indemnités	318.751
Réserve générale	889.730
	116.500.000

grandes compagnies étaient passées de 1.222 millions en 1896 à 1.350 en 1899, à 1.435 (1) en 1900, grâce à l'Exposition Universelle : les recettes nettes, tombées à 526 millions en 1893, remontaient à 620 en 1897, 670 en 1899, et les charges de la garantie, encore de 96 millions en 1895, n'étaient plus que de 78 en 1896, de 55 millions en 1897, de 20 en 1899, de 17 en 1900, et l'Est et l'Orléans commençaient à rembourser leur dette : l'Est versait à cet effet 4.351.000 en 1899 et le P. O. 308.200. En 1897 avait été conclue entre l'Etat et la Compagnie P.-L.-M. une convention également avantageuse aux deux contractants et bien faite pour diminuer le fardeau de la garantie : le Lyon avait à cette date une dette envers l'Etat de 150.857.478 du chef de la garantie, et l'Etat une dette envers le Lyon de 243.217.000 pour construction de lignes ; confusion fut faite de la créance et de la dette, l'Etat se libéra de l'excédent de sa dette par une annuité de 6 millions pendant 62 ans et la limite à partir de laquelle il devait y avoir lieu à partage des bénéfices entre l'Etat et la Compagnie fut abaissée de 60 millions à 54 : puis le compte de garantie spécial à la ligne du Rhône au Mont-Cenis, très gravement déficitaire, fut remplacé par une annuité particulière à la Compagnie de 2.546.000 avec abandon en principal et intérêts du passif de ce compte. La situation était bonne, et elle eût été encore meilleure sans le rachat par l'Etat à la Compagnie du Midi, le 3 novembre 1896, du canal du Midi, ce qui força le Midi à diminuer ses tarifs et porta un coup sensible à ses recettes. Parallèlement, il est vrai, à l'augmentation des recettes ferroviaires les dépenses d'exploitation croissaient (2) : le grand mouvement de voyageurs de l'année 1900 nécessita des augmentations et renouvellements de matériel, des augmentations et des améliorations de la situation du personnel : il y eut une hausse sensible sur la houille en 1900 et les dépenses d'exploitation se montèrent à 778 millions, soit une augmentation de 8.960.000 par rapport à 1899. Il n'y aurait pas eu cependant à redouter beaucoup une réaggravation de la garantie d'intérêts (3) sans la tendance invincible des parlementaires à toujours rechercher la bienveillance des corps nombreux et fortement organisés par des augmentations de salaires et de retraites, ou des diminutions de travail. Dès décembre 1897, à la veille de ces élec-

(1) 1.507, en ajoutant les lignes autres que celles des six grandes Compagnies. De 1896 à 1899 la recette kilométrique passe, sur le Nord, de 55.223 à 61.219 ; sur le Lyon de 44.748 à 48.292 ; sur le P. O., de 28.625 à 30.770, etc.

(2) Très modérément, il est vrai, jusqu'en 1898, grâce à l'habile gestion des Compagnies : 623 millions en 1893, 618 en 1895, 629 en 1897, malgré l'énorme augmentation du nombre des voyageurs, due à la détaxe de 1892.

(3) Qui, en 1900, n'existait plus guère que pour l'Ouest et le Midi.

tions de 1898 qui coûtèrent si cher, la Chambre avait voté sur le travail des mécaniciens, chauffeurs et agents des trains des dispositions (1) dont le coût a été évalué à 74 millions pour la réglementation et à 24 millions pour les retraites. Restait le Sénat, très peu disposé à s'engager dans un système aussi dangereux, mais craignant cependant de pousser trop loin la résistance. On tâcha de gagner du temps et de là vinrent ce qu'on appelle les arrêtés Baudin, des 3 et 4 novembre 1899 : ils fixaient la durée du travail à 10 heures pour les agents des trains, à 12 heures pour les agents des gares, et avaient pour résultat de forcer les Compagnies à augmenter de 753 le nombre des mécaniciens et des chauffeurs, de 1.441 celui des agents, et d'augmenter ainsi les dépenses de 8.884.000.

Le travail dans les chemins de fer. — Il fut bientôt certain que l'on n'en resterait pas là. Cette grave question du travail de cette armée de 300.000 ouvriers ou employés de chemins de fer fut la première dont ait eu à s'occuper la Chambre après l'élection, le 21 mai 1901, de la commission du budget de 1902, où les radicaux-socialistes entrèrent en majorité. Un projet Strauss proposait la journée de 10 heures, la commission sénatoriale en proposait une de 12, et une commission de la Chambre cherchait à établir entre les 10 et 12 un texte transactionnel, que soutenaient vivement tous les hommes soucieux avant tout de l'équilibre budgétaire et conscients du péril des finances : notamment Guillain, encore rapporteur général du budget de 1902, et le ministre des finances tout le premier. Ils avaient à lutter contre le projet Berteaux, très onéreux et contre un amendement du sénateur Monestier, plus modeste, mais très coûteux aussi (25 millions). La Chambre vota le 14 novembre 1901 le projet Berteaux (coût 114 millions d'après le calcul de Noblemaire) (2). Même, à cette occasion, Cadenet, renouvelant en la modifiant une ancienne motion Jaurès de supprimer l'indemnité législative des sénateurs si dans un délai de... le Sénat n'avait point voté une certaine proposition d'intérêt électoral, pro-

---

(1) Journée de 10 heures, tous les 10 jours repos de 24 heures, retraite après 20 ans de services, retraite proportionnelle au bout de 15 ans, et même au bout de 10 ans en cas de congédiement.

(2) *Revue politique et parlementaire*, déc. 1905. — Berteaux aurait, paraît-il, déclaré à la tribune que son projet ne coûterait que 7.200.000.

En 1903 fut constituée une Commission extra-parlementaire qui se partagea en deux sous-commissions : le résultat de leurs travaux fut que le projet Berteaux pour le travail entraînerait une charge de 115 à 125 millions (et un projet dit transactionnel de 1904, une de 87), et que pour les retraites le projet Berteaux coûterait 74 millions et le projet transactionnel 50. Ces prix étaient prohibitifs.

posa que le gouvernement fût forcé de donner sa démission si dans les deux mois le Sénat ne s'était soumis. Caillaux n'en continua pas moins à défendre le budget avec courage. Alors même, disait-il, que je serais assuré de parler contre le sentiment de la Chambre et tout en regrettant de ne pouvoir soutenir dans la mesure où je le voudrais les intérêts de toute une catégorie de citoyens, je n'en persisterais pas moins dans cette attitude. — Le Sénat rejeta le projet Berteaux et l'amendement Monestier et vota le projet de sa commission qui entraînait un surcroît de dépense de 9 à 16 millions. Mal moindre, mais mal cependant, au moment où les recettes fléchissaient de toutes parts, et où le budget se trouvait déjà en déficit de 60 millions.

Et mal d'autant plus redoutable que les cheminots n'étaient pas seuls en question. Un projet de retraite à toute la classe ouvrière commençait à prendre corps et il ne manquait pas de gens prêts comme Allemagne à jeter dans ce gouffre, dont ils ne soupçonnaient pas toute la profondeur, la totalité des héritages entre non-parents et collatéraux, 8 à 900 millions, disait-il. Ailleurs on réclamait pension d'au moins 360 francs, sans cotisation ouvrière et rien que par des versements patronaux, tandis que Ribot, plus prudent, partisan d'une loi d'assistance et non pas d'une loi d'assurance, faisait toutes réserves sur les conséquences financières et politiques d'une loi d'obligation. Caillaux, trop financier pour voir avec satisfaction de pareilles menaces à la fortune publique, mais ne voulant point paraître hostile, évaluait le sacrifice à 65 millions, pouvant peut-être s'élever à 165, et adjurait la Chambre de ne pas se laisser entraîner à imposer une charge si lourde au lendemain de la loi des boissons, si coûteuse pour le Trésor, et si désirée par la démocratie. La question, d'ailleurs, ne deviendrait grave que lorsqu'aurait été forgé l'instrument que l'on se figure volontiers nécessaire et suffisant pour de si énormes dépenses, l'impôt sur le revenu.

Réforme des contributions directes. — On en parlait toujours, mais avec peu d'entrain, et les violentes tirades de Pelletan contre les Quatre Vieilles, contre cette honte de voir la France en plein XX[e] siècle, en pleine démocratie, conserver une taxe sur ce qui semble la propriété sacrée, intangible du dernier des mendiants, la lumière, l'air, le soleil, la bouffée d'oxygène qui apporte à la maison du pauvre un peu de joie et de santé, etc., produisaient peu d'effet : on redoutait, en agitant ces questions, de diviser peut-être la majorité, et puis on avait autre chose à faire. « Il est temps, disait Caillaux, qu'on ne jette plus de formules dans le pays et qu'on arrive enfin à des réalités. On pourra aboutir à un système

qui comportera plus d'élasticité, plus d'humanité, mais il ne faut pas s'imaginer qu'on pourra faire des dégrèvements importants parce que ce pays est avant tout un pays de petites et de moyennes fortunes et qu'il est impossible d'y instituer un impôt suffisamment productif qui ne frapperait que les grosses fortunes, très rares chez nous ». Puis il faudrait beaucoup de temps pour l'établir : « l'établissement des rôles, alors que nous opérons d'après des bases usuelles et sur des éléments connus, demande déjà beaucoup de temps et de soin, et on ne saurait évaluer à moins d'un an ou d'un an et demi la période nécessaire pour mettre au point les nouveaux rôles d'un impôt sur le revenu brusquement édifié. — Dans de telles conditions le recouvrement des contributions directes du budget de 1902, dont l'équilibre a déjà coûté tant d'efforts, se trouverait irrémédiablement compromis et la fortune publique se trouverait exposée à tous les aléas ». Et Merlou, dans son rapport sur le projet d'assiette des contributions directes de 1902, insista sur la nécessité de ne procéder que graduellement à une réforme et de ne se lancer dans la voie des suppressions qu'après preuve faite de la productivité des taxes de remplacement. Il fut même assez dur pour les projets variés de remplacement qu'apportaient des réformateurs obstinés, et conclut au vote des contributions directes accoutumées, qui furent en effet votées, non sans qu'une voix d'extrême-gauche ait crié avec indignation que la majorité actuelle était plus bourgeoise que les bourgeois qu'elle avait remplacés.

Les amateurs de changement allaient cependant en avoir un, mais fort différent de ceux auxquels ils pensaient généralement. Le Moigne, député progressiste de la Manche, demanda que fût prise pour base de la répartition de la personnelle-mobilière entre les départements la valeur des locaux d'habitation constatée par les agents des contributions directes dans le travail de révision des évaluations des propriétés bâties, effectué en 1899 et 1900 en vertu des lois des 8 août 1890 et 30 mai 1899. La justice d'un tel amendement était incontestable, et les critiques contre la mauvaise répartition de la mobilière, à peu près immuable depuis 70 ans, avaient été si vives et si générales que la Chambre était dans l'impossibilité morale de n'y point donner suite : dans l'impossibilité électorale également, car il suffisait qu'une telle proposition vît le jour pour qu'aussitôt 56 départements se souvinssent qu'ils étaient dans la catégorie de ceux qui avaient droit à dégrèvement, et pour que, dans l'ensemble les campagnes, actuellement surchargées au profit des grandes villes, comprissent qu'elles avaient à y gagner. Cependant le rapporteur général combattit l'amendement, par la raison très plausible qu'il aurait pour effet de transformer la mobilière en un

impôt assis directement sur le loyer, tandis que dans la pratique l'assiette en était faite moins en raison mathématique du chiffre du loyer que d'après une appréciation générale de la situation de fortune et que ce mode donnait de meilleurs et plus justes résultats qu'un tant pour cent appliqué avec une rigueur mathématique à des loyers, d'ailleurs souvent inappréciables en argent. Caillaux parla dans le même sens et montra que son adoption aurait pour les grandes villes des conséquences sans doute insoupçonnées de son auteur. Charles Bos annonça 1.500.000 francs de surcharge pour la Seine (il aurait même pu avancer un chiffre bien plus fort), et reprocha aux auteurs de l'amendement d'être au fond des ennemis de l'impôt sur le revenu, car, s'ils en étaient sincèrement partisans, ils n'auraient pas songé à tenter, à la veille de son établissement, une modification si importante à un impôt destiné par lui à disparaître. L'amendement Le Moigne n'en fut pas moins voté, à une majorité d'ailleurs faible, 278 contre 242. Au Sénat il fut aussi très combattu par Antonin Dubost, Prevet, César Duval surtout, sénateur de la Haute-Savoie, un des départements qui avaient le plus à perdre à une révision de la répartition ; il fut néanmoins voté et la loi fut promulguée avec lui le 10 juillet 1901. Ses adversaires eux-mêmes n'avaient sans doute pas encore pu prévoir tout ce qu'il recélait de dissentiments et de colères, d'abord parce qu'en pareil cas la reconnaissance des contribuables dégrevés est toujours infiniment moindre que la fureur des contribuables augmentés, et aussi parce que l'amendement contenait un défaut grave de rédaction : si l'on voulait faire une péréquation, du moins fallait-il que cette péréquation fût complète ; il la fallait entre les arrondissements et les communes tout autant qu'entre les départements ; or le mot de département était le seul qui apparût dans l'article 3 de cette loi du 10 juillet 1901. Il n'était pas difficile dès lors de prévoir ce qui arriverait lorsque la répartition serait faite entre les arrondissements par les conseils généraux et entre les communes par les conseils d'arrondissement : les uns s'inspireraient du même principe, conformément d'ailleurs à une circulaire ministérielle du 16 juillet 1901 qui les y invitait, les autres non, selon les circonstances locales, et il n'en faudrait pas davantage pour qu'un déplacement d'impôt, en somme plutôt médiocre, 3.396.247, aboutit à un grand bouleversement des situations traditionnelles, et à des surprises, des disparités, et par conséquent des colères qui allaient singulièrement troubler l'année 1902 quand la réforme aurait eu le temps de produire ses effets.

L'expédition de Chine et ses conséquences financières. — L'année 1901 n'a pas été exempte aussi de luttes violentes, mais la cause en

était toute différente. Quelques jours avant le vote de la loi des contributions directes 80.283.500 francs de crédits supplémentaires avaient été demandés pour l'expédition de Chine nécessitée en 1900 par l'insurrection des Boxers : et cette demande avait été pour Sembat, député socialiste de la Seine, l'occasion d'une attaque de la dernière violence contre la politique qui avait abouti à cette expédition, contre les congrégations religieuses qui auraient été, à son sens, causes du mouvement xénophobe chinois par leur intervention indiscrète et tracassière dans la vie du peuple chinois, contre le corps expéditionnaire qui n'aurait vu dans ces événements qu'une occasion de pillage et qui se serait conduit avec barbarie et cruauté, contre les capitalistes qui l'auraient voulue et imposée pour exploiter ce pays comme ils exploitaient l'Europe. Il fut à dessein aussi injurieux et aussi paradoxal qu'il est possible de l'être. Toutes les haines religieuses, tous les ressentiments antimilitaristes provoqués ou avivés par l'affaire Dreyfus, se donnèrent rendez-vous dans cette harangue, contre laquelle le ministère ne put faire autrement que de protester vivement, Delcassé au nom de la politique française, de Lanessan au nom du corps de la marine, Waldeck-Rousseau au nom de la dignité de la France et de l'honneur de son armée odieusement calomniée. Un amendement Viviani réduisant de 100 francs le crédit demandé pour indiquer que dans sa pensée le protectorat de la France ne devait pas s'étendre aux missions, ni par conséquent les indemnités, fut repoussé ; une demande d'enquête parlementaire faite par Sembat le fut aussi, les crédits furent adoptés, et une loi du 1er juillet décida prélèvement sur l'indemnité à verser par le gouvernement chinois, laquelle devait se monter à 265 millions, d'une somme égale aux dépenses acquittées pendant chaque exercice par suite des événements de Chine.

Ces luttes n'étaient que la préface d'autres luttes plus violentes encore. A la rentrée le ministère, pressé par le besoin d'argent, — les impôts continuaient à rendre peu et le déficit pour les 9 premiers mois allait atteindre 91 millions, — proposa d'émettre en rentes 3 0/0 la somme nécessaire pour réaliser ce capital de 265 millions, sur lequel seraient prélevés les indemnités, secours et pensions nécessaires : une somme égale de rentes de la Caisse des dépôts et consignations serait annulée et la Caisse recevrait en échange les 39 annuités à verser par la Chine. Ce fut cette question des indemnités qui ralluma de la façon la plus vive les passions haineuses d'une notable partie de la majorité de la Chambre, mal disposée pour les sociétés financières (la Société belge du chemin de fer Pékin-Hankéou était fortement intéressée dans l'affaire), pour les monopoles commerciaux (on visait ici celui de l'opium, qui, disait-on, ne peuvent

revendiquer à aucun degré de la bienveillance ou de l'intérêt de la part de nations vraiment civilisées), et encore plus mal pour les missions « corps étrangers dans un organisme vivant, non pas corps inerte et inoffensif, mais virus malfaisant qui fermente et répand la fermentation autour de lui » était-il dit dans un rapport d'Hubbard, qui concluait à n'accorder que 210 millions au lieu de 265 afin d'exclure de toute participation les sociétés financières internationales et les missions et congrégations religieuses. Pour ces dernières, surtout (du moins pour les congrégations reconnues, les seules dont il entendît parler), point de somme une fois payée, mais une fraction des annuités au fur et à mesure de leur échéance afin de les mettre dans la nécessité d'appuyer une politique pacifique permettant le paiement de la dette chinoise. A la séance du 18 novembre Ribot ayant dit regrettable que de telles choses eussent été imprimées au nom de la Chambre, un violent orage éclata. « Votre langage est inconvenant, s'écria l'agent de change socialiste Berteaux : si l'on vous donnait une paire de gifles ? » Deschanel, qui présidait, ayant invité Berteaux à retirer cette parole injurieuse et ne l'ayant pas obtenu, consulta la Chambre sur l'application de la censure, qui fut prononcée. A la reprise Ribot demanda à la Chambre de ne pas abandonner la politique traditionnelle de la France, qui avait toujours consisté à défendre en Extrême-Orient les intérêts religieux, et qui était un des facteurs essentiels de prospérité et de la grandeur de la République. Le lendemain Caillaux parla dans le même sens, affirma la certitude du paiement des annuités par la Chine, dit l'emprunt nécessaire parce que le Trésor avait besoin de larges disponibilités et que sa réduction à 210 millions serait une faute, en même temps qu'une injustice : les pertes subies par les missions, celles du chemin de fer Pékin-Hankéou, avaient figuré dans les réclamations de la France à la Chine et étaient entrées dans les 265 millions. Il fallut encore cependant pour mettre à la raison Sembat, Pelletan et Viviani, qui s'obstinaient à demander communication à la commission du budget du rapport du général Voyron, commandant le corps expéditionnaire, une nouvelle et vigoureuse intervention du président du Conseil, qui flétrit ce mal étrange et pernicieux qui nous rend si enclins à tourner contre nous-mêmes et sans cesse tous les efforts de notre censure la plus amère, de nos critiques les plus cruelles, qui nous amène à souhaiter comme une victoire la conquête de quelques documents d'où pourrait résulter la preuve que nous avons manqué aux lois de l'humanité, à concevoir je ne sais quel désir de découvrir quelque raison secrète de rougir devant le monde.

Klotz insista encore, mais en vain, pour que l'emprunt fût réduit

à 195 millions. Les 265 millions furent votés par 277 contre 265 : émis le 21 décembre à 100 fr. l'emprunt obtint l'éclatant succès ordinaire en pareil cas ; pour 7.950.000 fr. de rentes offerts, 196.508.021 furent demandées, par 100.357 souscripteurs. La France a toujours eu, au plus haut degré, le tempérament rentier.

Rapport sur le budget de 1902. — Cependant le moment était arrivé où le rapport de Merlou sur le budget de 1902 allait venir en discussion. Quoique louangeur pour la gestion financière du gouvernement il ne dissimulait nullement les difficultés de la situation et tout en faisant honneur à ce gouvernement d'avoir depuis 10 ans fait rentrer dans le budget quantité de dépenses qu'on avait eu le grand tort d'en laisser sortir, c'était précisément à un expédient de ce genre qu'il demandait l'équilibre du budget de 1902, mis en fâcheuse posture par la persistance et la gravité des moins-values. La commission estimait qu'il fallait en conséquence réduire à 3.569.275.063 les évaluations de recettes, et comme les dépenses demandées par le gouvernement s'élevaient à 3.617.759.179, elle demandait l'équilibre à deux moyens tranchants et expéditifs, mais tous deux assez peu recommandables : l'un était la suppression du budget des cultes, soit 42.983.553, ou, plus exactement, 27.983.550, un crédit de 15 millions devant être conservé, même en cas de séparation de l'Eglise et de l'Etat, pour les ministres du culte actuellement en fonctions : l'autre, auquel le rapporteur avouait que la commission ne s'était arrêtée qu'avec hésitation et quelque répugnance, était de faire sortir du budget les garanties d'intérêts aux Compagnies de chemins de fer : elle s'y était décidée toutefois, avertie par le ministre qu'il fallait s'attendre à voir augmenter cette garantie par suite du renchérissement du combustible et de l'accroissement du coût du personnel, et se persuadant à elle-même que la disjonction de cette sorte de dépense n'était pas une atteinte bien grave à la règle essentielle de l'unité budgétaire. Par ces deux expédients et quelques autres remaniements secondaires la commission transformait les 3.597.164.082 de recettes et les 3.617.759.179 de dépenses proposées par le gouvernement, en 3.525.275.000 de dépense et 3.533.045.582 de recette. Elle faisait état aussi de l'attribution à l'Etat du monopole de la raffinerie des pétroles et en attendait 6 millions. C'est même un des points sur lesquels Merlou insista le plus, ainsi que sur la transformation nécessaire d'un régime économique et douanier qui, faisant du produit des douanes une des grosses recettes du budget, aboutissait à cette conséquence que de mauvaises récoltes étaient une des conditions essentielles de la bonne situation de nos finances.

Leur mauvais état ne pouvant être dissimulé, il était naturel que

des polémiques s'engageassent entre ceux qui les avaient administrées. Le 5 décembre la Chambre entendit un grand discours de Ribot qui s'étonna de l'apparition du déficit dès que les moins-values survenaient : aucun pays ne pouvait être assuré de plus-values persistantes : la France aurait dû, plus que tout autre pays, être à l'abri de ce danger, ayant la chance d'avoir un système fiscal plein d'élasticité et de ressort, malgré sa population stationnaire, et une abondance remarquable de capitaux. Elle en était menacée, cependant, et cela à cause de l'exagération de ses dépenses, grossies de 250 millions dans le court intervalle de 1898 à 1902, dans un temps où le déficit avait disparu de la plupart des budgets de l'Europe et où les finances de l'Italie, de l'Autriche, de la Russie étaient ou redevenaient prospères. Nous, au contraire, ne pouvions combler notre déficit et l'avenir était pour nous plein de menaces. Aux propositions de la commission il était urgent que le ministre ajoutât et peut-être opposât les siennes : celles de la commission n'étaient qu'un rideau derrière lequel se préparait la vraie pièce, celle qui se joue devant la Chambre entière. C'était se moquer que proposer la suppression du budget des cultes comme un moyen de rétablir l'équilibre : la vérité était qu'on devait s'attendre à un gros déficit de 144 millions en fin d'année. Et il montrait ces largesses aux cheminots accroissant la garantie d'intérêts, ces employés des postes frappant à votre porte, ces instituteurs à qui l'on avait promis augmentation de traitement à partir de 1903, parce que le budget de 1902 ne pouvait la supporter (1). L'énormité de la charge n'était pas le seul péril : c'en était un autre que l'obscurité des chiffres et la difficulté de voir clair. Et il citait à ce propos une erreur de 500 millions commise par Caillaux dans l'exposé des motifs du budget de 1900, où tableau comparatif était fait de la dette française au 1er janvier 1895 et au 1er janvier 1899. Le fait était réel, et provenait d'une confusion faite entre la dette constituée et la dette flottante, dont Caillaux lui-même est

(1) Cette parole devait recevoir sa complète exécution : non pas en 1902, en effet, mais une des principales dispositions de la loi de finances du 31 mars 1903 porte (art. 77) qu'à dater du 1er janvier 1903 le traitement des instituteurs et institutrices stagiaires est fixé à 1.000 fr., celui des instituteurs et institutrices de 5e classe à 1.100 ; que les stagiaires sont titularisés au 1er janvier qui suit l'année de l'obtention du certificat d'aptitude pédagogique ; qu'à partir du 1er janvier 1904 les instituteurs et institutrices sont promus à la 4e classe après 5 ans passés dans la 5e, et à la 3e après 5 ans passés dans la 4e.

Chapitre 75 du budget du ministère de l'instruction publique (Traitements du personnel de l'enseignement primaire élémentaire, moins les villes de plus de 150.000 âmes, loi de finances du 30 mars 1902, 127.138.260).

Chapitre 92 du même budget, même titre, loi de finances du 22 avril 1905, 147.773.835.

convenu. « Je ne fais aucune difficulté, a-t-il déclaré, de convenir qu'en indiquant qu'il avait été opéré entre janvier 1895 et janvier 1899 un amortissement de 500 millions, j'ai été égaré précisément par la présence de la dette flottante dans ce tableau » (Journal officiel du 10 décembre 1901).

Ribot avait donné la note pessimiste : Caillaux le 9 décembre donna la note optimiste. Il prétendit prouver la supériorité de la législature de 1898-1902 sur celle de 1893-1898, mit à l'actif de celle qui l'écoutait un prétendu excédent de 275 millions, attribua à l'autre 206 millions d'augmentation de dépenses contre 196 seulement à la législature actuelle, vanta la réforme des boissons : dût-elle même créer un déficit permanent qui du moins procurerait un dégrèvement correspondant au pays : on n'en peut dire autant de certaines moins-values qui surviennent sans profit pour le consommateur, l'argent qui ne vient pas dans les caisses de l'Etat passant tout entier dans la poche de certains industriels. — Et cette allusion à la législation des sucres fort vigoureusement applaudie. — Ayant ainsi favorablement disposé son auditoire Caillaux poursuivit, avec un succès croissant, le cours de sa harangue, faite pour moitié de flatteries à l'adresse de certains préjugés de gauche et pour moitié de très bons conseils, moins faits pour plaire à la majorité : « Contraints par la force des choses à avoir un budget militaire, maritime, colonial, un budget d'outillage économique, un budget démocratique, nous ne pouvons suffire à l'ensemble de si lourdes tâches qu'en nous imposant une discipline, en prêchant l'esprit de mesure qui permet de résister aux votes hâtifs et l'esprit de patience qui empêche de tout faire à la fois. Voilà ce qu'il faut dire au pays... Ce qu'il ne faut pas lui dire, c'est que la fortune de la France est compromise, ses ressources taries par les réformes de cette législature : on s'arme de ces réformes pour apeurer les intérêts... et pour montrer aux petits-fils des émigrés le chemin que leurs capitaux doivent prendre... Le vrai patriotisme consiste à ne pas faire perdre au pays confiance en lui-même... mais à ne pas craindre en même temps de lui faire entendre de dures vérités dans un mâle langage : ne pas craindre de lui répéter qu'un pays qui porte un poids mort de 30 milliards de dette, où il ne naît pas de contribuables nouveaux, ne peut accroître indéfiniment ses dépenses, qu'il faut résister aux engouements irréfléchis, lui prêcher l'esprit de mesure et de patience... et lui rappeler cette grande parole d'un de mes prédécesseurs qui ont le plus honoré leur fonction : la Chambre est chargée de consentir l'impôt, non de l'offrir ». La leçon était juste, assez habilement présentée pour ne point froisser : La Chambre couvrit l'orateur d'applaudissements et vota l'affichage de son discours. Ribot, dans sa réplique, maintint l'exis-

tence d'un gros déficit, constata que les principales difficultés que rencontrerait le ministre lui viendraient de ceux qui l'applaudissaient le plus parce que ce n'était pas de ce côté que la politique d'économie et de mesure pouvait trouver des défenseurs, et ajouta que son contradicteur avait trop lui-même le sentiment des nécessités gouvernementales pour ne pas apercevoir les dangers de la politique à laquelle il était momentanément associé (1).

Discussion du budget de 1902. — Aussitôt qu'on en vint à la discussion des ministères, le fragile édifice de la commission du budget s'écroula : il n'y avait pas de majorité, ni dans le pays, ni dans le ministère, ni même, chose curieuse, dans le ministère qui devait succéder à celui-là et qui pourtant allait pousser bien loin l'anticléricalisme, pour une suppression du budget des cultes, que la Chambre rejeta, le 18 décembre, sur la demande de Waldeck Rousseau : et il fallut chercher autre chose. En attendant, 2 douzièmes provisoires, destinés à être suivis d'un 3e, furent votés (26 décembre).

La difficulté évidente de boucler le futur budget aurait dû préserver la Chambre de toute tentation d'engager de nouvelles dépenses, mais rien ne prévaut chez elle sur le désir fébrile de gagner le plus possible de voix en satisfaisant le plus grand nombre possible d'intérêts, du moins de ceux qui savent se faire prendre en considération ou se faire craindre. Le développement des travaux publics est un appât auquel peu d'électeurs restent insensibles. Le 1er mars 1901 Baudin, ministre des travaux publics, avait déposé un projet de loi tendant à compléter l'outillage national par l'exécution d'un certain nombre de voies navigables. Trois parties avaient été distinguées, amélioration de rivières et de canaux, estimation 60.630.000 : voies nouvelles, 479.640.000 : ports maritimes, 163.080.000 : dont 611 millions à la charge de l'Etat, devant être portés à 703.350.000 avec des fonds de concours de villes et de Chambres de commerce. La grande préoccupation était toujours de disséminer ces travaux dans toute la France pour qu'aucune région ne pût se plaindre d'être oubliée : 131 millions étaient destinés au canal du Nord-Est, 123 à un canal entre

(1) Il n'était pas exact que la progression des dépenses sous la Chambre de 1893 eût été plus rapide que sous celle de 1898 ; au contraire. Que l'on considère les chiffres des budgets, qui seraient d'ailleurs peu probants, ou ceux des règlements de budgets, qui le sont davantage, le grossissement des budgets, avec le temps, est évident. Les dépenses (réglées) passent de 1894 à 1898 de 3.479 à 3.537 millions ; de 1899 à 1901 elles s'élèvent de 3.589 à 3.701. Les dépenses votées présentent parfois une certaine diminution sous la 6e législature ; rien de pareil sous la 7e.

Rhône et Loire, 91 à un canal du Rhône à Marseille, 41 au port de Marseille, 60 à un canal du Nord, 36 à celui de l'Ourcq, 26 au port de Dunkerque, etc., etc. La Chambre vota le 28 janvier ce nouveau plan Freycinet comme si la leçon du premier n'avait pas été suffisante : au Sénat fut laissé le soin de ramener ce programme gigantesque à des proportions plus raisonnables : il accepta (juin 1902) 293 millions, 29 millions 170.000 pour amélioration de voies navigables, 176.900.000 pour travaux neufs de voies navigables, 86.880.000 pour ports maritimes. L'opinion générale a été sévère et pour cette obstination à disséminer ces travaux un peu partout, et pour l'utilité réelle de plusieurs d'entre eux, notamment du canal du Nord destiné à doubler le canal de Saint-Quentin.

Aucune résistance possible à toutes les propositions ayant, de près ou de loin, un intérêt électoral. A la guerre, malgré Caillaux qui demande ironiquement si le budget ne va pas bientôt être invité à faire des achats de sardines ou de fromages de gruyère, vote d'un crédit de 4.683.000 pour distribution à la troupe de vin, de bière et de cidre. Des générosités de ce genre sont portées jusqu'à 10 millions et il ne sera pas facile au Sénat de les réduire à 4. Quelques jours après vient le tour des mineurs : réduction de la journée de travail à 8 heures, en 3 paliers : d'abord à 9 heures, puis au bout de deux ans à 8 1/2, puis au bout de deux ans à 8, sur la foi de Basly qui affirme que l'extraction de charbon en 8 heures sera égale à ce qu'elle était en 9. Le 4 mars Berthelot, auteur de l'amendement qui en 1900 avait essayé de limiter le droit des députés de proposer de nouvelles dépenses et qui peut constater son peu d'efficacité, propose en outre qu'aucune augmentation de dépense ne puisse être proposée sans avoir été précédée du vote d'une économie au moins égale : ce serait peut être en effet plus efficace. Les démagogues oseront-ils s'y opposer ouvertement ? Non, mais il y a d'autres moyens d'écarter la perfide proposition, par exemple de déposer — comme ce fut le cas — une motion portant : la Chambre, résolue à poursuivre avant tout le vote du budget, etc. : Et on ajoute ainsi au plaisir d'avoir écarté une proposition gênante l'avantage d'avoir fait parade d'un beau zèle pour le bien public.

Nouvelle augmentation des droits de succession. — En 1901 la progression appliquée aux droits de succession avait été limitée à 1 million, malgré les efforts tentés pour dépasser cette limite : il fallait s'attendre en 1902 à ce que la proposition Anthime Ménard et Klotz, écartée par surprise plutôt que repoussée en 1901, fût reprise : elle le fut en effet quoique sous une forme un peu différente et moins évidemment spoliatrice. Pauliat proposa simplement de pousser

au-dessus de 1 million les tarifs progressifs de la loi de 1901 et cette proposition, facilement votée par la Chambre, le fut aussi par le Sénat en fin de séance, le 18 mars. Il en résultait qu'en ligne directe les droits, qui ne pouvaient dans la loi précédente dépasser 2,50 0/0, purent s'élever jusqu'à 5 pour les fractions de parts supérieures à 5 millions : de même, toutes proportions gardées, pour les autres degrés de parenté : et entre non parents ils purent s'élever jusqu'à 20, 50 0/0 (1). Pour les petites successions, au contraire, qu'on ne songeait qu'à ménager le plus possible, comme la perception des droits d'enregistrement suivait les sommes et valeurs de 20 fr. en 20 fr., sans fraction et qu'il pouvait en résulter pour les intéressés une charge assez lourde, l'article 11 de la loi du 30 mars 1902 décida que pour les parts nettes ne dépassant pas 500 fr., le droit de mutation suivrait les sommes franc par franc.

Application de l'amendement Le Moigne. — On sait les complications graves que soulevait l'amendement Le Moigne avec ses considérables déplacements d'imposition : force était d'apaiser les esprits et de renoncer au malencontreux amendement, sans toutefois en enlever l'avantage à ceux qui en bénéficiaient, sous peine de retomber encore une fois dans les mêmes embarras. En dégrevant les contribuables frappés par lui d'une augmentation d'impôt on ferait cesser les plaintes et les réclamations ; mais comment effectuer ce dégrèvement ? la faire universelle ou particulière ? générale ou partielle ? Les propositions qui furent faites et les solutions adoptées jettent un jour singulier sur la mentalité, en matière fiscale, qui l'emportait de plus en plus. Chauvin proposa dégrèvement de la totalité de l'augmentation subie pour tous les contribuables imposés pour les locaux d'une valeur locative réelle de 500 fr., et pour ceux imposés sur une valeur de 1000, dégrèvement de la fraction de leur augmentation supérieure à 5 0/0 de leur cote ancienne : Gauthier de Clagny, dégrèvement d'office de tout contribuable augmenté de plus de 5 0/0 (part de l'Etat) d'une somme égale à l'augmentation subie : Georges Berry, remise d'office à tout contribuable augmenté du fait de l'amendement Le Moigne d'une somme égale à cette augmentation. Klotz combattait un dégrèvement général parce qu'il pourrait se faire qu'il profitât à des contribuables riches :

(1) On s'était exagéré et l'importance de la déduction du passif et la plus-value à attendre de l'application de tarifs progressifs. 376.819 successions s'ouvrirent en 1902 : l'actif total fut de 5.211 millions, le passif de 439. 27 successions seulement dépassèrent 5 millions, 381 furent comprises entre 1 et 5, 213.778 étaient de moins de 2.000,97, 259 allaient de 2.000 à 10.000.

Caillaux, repoussait tout dégrèvement proportionnel comme devant imposer à ses agents un travail immense pour des résultats insignifiants. La Chambre vota la proposition Berry, mais modifiée, et exceptant de la remise d'office les contribuables taxés à plus de 150 fr., part de l'Etat. Au Sénat Antonin Dubost fit triompher une proposition plus juste et plus pratique, dégrèvement des contribuables imposés à 50 fr. au moins, dont la contribution serait du fait du nouvel amendement augmentée de plus de 5 0/0 : la Chambre adopta cette idée, mais en la marquant aussi à son image : elle ne supportait pas l'idée que des contribuables passant pour jouir d'une certaine aisance pussent être dégrevés, si bien que le chiffre limite de 125 au lieu de 50 se trouva inscrit dans la loi, un peu par surprise et sans que le Sénat eût pu émettre un vote bien net.

Vote du budget de 1902. — Il faut bien cependant trouver des ressources : on a pensé à faire donner à l'Etat le monopole de la vente et de la raffinerie du pétrole : l'idée est si mal accueillie par l'opinion qu'il faut y renoncer : un faible droit de 1 fr. par hectolitre sur les pétroles est tout ce qu'on peut établir, ainsi qu'une légère augmentation de 0,05 ou 0,10 sur les cigares de luxe, que l'élévation du droit d'entrée sur les tabacs étrangers de 35 à 50 fr. le kilo, et une modification de la licence des brasseurs. La ressource de l'impôt, la ressource de l'économie, faisant défaut l'une et l'autre, il ne reste pour équilibrer ce difficile budget que celle de l'emprunt : on y recourt et on vote l'émission de 64 millions d'obligations à court terme dont 44 pour la garantie d'intérêts aux Compagnies, dont l'échéance ne pourra dépasser 1908, et 20 pour pourvoir à l'insuffisance des recettes ordinaires, dont l'échéance ne pourra dépasser 1905. Encore s'en faut-il de peu qu'on n'aille jusqu'à 70 ou même 72 millions de ces obligations si commodes pour tirer les budgets d'embarras ; le Sénat, moins facile à rassurer que la Chambre, y tenait, et ce n'est qu'à la dernière heure qu'il accéda (29 mars) au vœu de la Chambre et vota les 64 millions. Certainement le Sénat avait ressenti profondément l'influence du rapport alarmant que lui avait fait sa commission des finances par l'organe d'Antonin Dubost : 261.910.000 de déficit pour 1901, 279.185.000 pour 1902, 100.191.000 à prévoir pour 1903 : situation grave qui n'est pas due seulement au fléchissement des recettes, mais à une gestion financière imprudente, à une excessive augmentation des dépenses, à des modifications fiscales pour lesquelles il aurait mieux valu attendre, à la quasi-disparition de l'amortissement.

Le 30 mars l'accord s'établit entre les deux Assemblées et le budget fut voté : 3.602.333.244 en dépenses, 3.602.619.078 en recettes. La

loi de règlement (4 décembre 1911) devait révéler un déficit considérable : 3.699.327.593 en dépenses, 3.582.492.120 en recettes. — Ce budget avait eu du moins l'avantage de faire une masse unique des capitaux dus par le Trésor aux diverses caisses gérées par la Caisse des dépôts et consignations, et d'en ordonner le paiement en obligations remboursables au moyen de 44 demi-annuités de mai 1902 à novembre 1923 : masse composée : 1° de la conversion du Morgan, 168.967.637 : 2° des suppléments de pensions militaires avancés par la Caisse des dépôts et consignations, 37 millions : 3° de la liquidation des caisses vicinale et scolaire, 415.670.721 : 4° des dettes résultant des expéditions de Madagascar et du Siam, 83.493.000 : 5° de l'indemnité due à la Cie du Midi pour l'achat du canal du Midi, soit le capital nécessaire à l'achat de 750.000 fr. de rente 3 0/0, et des arrérages de cette rente du 1er juillet 1898 jusqu'au 31 décembre 1901, soit 28.075.000 : en tout 783.207.959.

Le vote de ce budget termina l'existence de la Chambre de 1898. A l'approche de la mort deux de ses membres, Rouvier et Pourquery de Boisserin, avaient conçu l'idée de prolonger son existence en faisant porter de 4 à 6 ans la durée du mandat législatif pour soustraire la Chambre aux servitudes électorales et aux influences souvent fâcheuses que lui font subir des élections trop rapprochées. Le mal que signalaient ces députés n'était que trop réel. Le malheur était qu'elle pût, qu'elle dût même, paraître inspirée par des sentiments très différents. La Chambre émit un vœu en ce sens, mais aussitôt après elle eut peur que ce vote ne fût exploité contre elle : plusieurs députés changèrent leur vote et la majorité de 61 voix qui l'avait émis se transforma en minorité. La chose ralliait, c'est probable, l'unanimité des cœurs, laquelle n'est pas, en pareil cas surtout, l'unanimité des voix.

Ministère Combes-Rouvier. — Les 27 avril et 11 mai fut élue la nouvelle Chambre, plus à gauche que la précédente. Waldeck Rousseau ne l'affronta point : considérant « l'œuvre de la défense républicaine comme accomplie... et la voie de nouveau ouverte à une politique d'union des républicains » il se retira et le pouvoir passa à des hommes moins disposés à la défense qu'à l'attaque. Le 7 juin se forma le ministère Combes (intérieur et président du Conseil), général André (guerre), Pelletan (marine), Rouvier (finances). Léon Bourgeois, élu président de la Chambre contre Deschanel, parla de réduire les charges publiques par le plus rigoureux contrôle et la plus stricte économie, de faire qu'elles cessassent de peser du poids le plus lourd sur les épaules les plus faibles, et appela de tous ses vœux une société vraiment fraternelle où l'accumulation entre

quelques mains de la puissance de l'argent ne pût pas devenir une menace pour la sécurité de tous, où tous seraient protégés contre les risques qui dépassent la prévision et la prudence individuelle. Combes dans sa déclaration ministérielle parla de réforme fiscale faite dans un esprit d'équité et sincèrement démocratique, d'impôt général sur le revenu, de retraites pour les travailleurs, des conditions dans lesquelles pourrait s'ouvrir le rachat d'une partie de nos chemins de fer, et des difficultés que l'esprit de parti essayait d'exploiter soit en les exagérant soit en les dénaturant. Autant de menaces à l'adresse des bourgeois et des épargnants, qui pourtant n'allaient pas être encore les premiers visés. Une certaine crainte de l'émigration des capitaux, un certain désir de remporter une grande victoire financière que rendait possible l'expiration du délai d'inconvertibilité de la rente 3 1/2, avaient fait donner les finances, dans ce ministère incapable de réflexion et de mesure, à un homme au contraire très pondéré, très prudent, très habile, à un financier qui ne subordonnait jamais l'intérêt de l'Etat à des passions de secte et de parti. Rouvier était l'homme nécessaire pour faire réussir la conversion et mettre le cabinet en garde dans une certaine mesure contre ses propres entraînements. Il était sincère : le 26 juin, à propos d'une demande de crédits supplémentaires, il reconnut lui-même l'existence en 1901 d'un déficit de 175 millions provenant pour plus de 108 millions de moins-values et pour 66.793.788 de crédits supplémentaires, et proclama même cette vérité banale, mais dangereuse à énoncer, que la grande cause de l'accroissement des dépenses était dans le Parlement lui-même et qu'une bonne politique était la condition nécessaire de bonnes finances.

Conversion du 3 1/2. — La conversion du 3 1/2 était imposée par la pénurie budgétaire et par le taux de capitalisation auquel étaient arrivés depuis longtemps les fonds français (1) (et beaucoup aussi des fonds étrangers). Tout le monde s'y attendait : les cours du 3 1/2 reflétaient ce sentiment général : et la seule question qui restât un peu douteuse était de savoir en quel fonds se ferait la conversion. Un 2 3/4, un 2 1/2 avaient leurs partisans : mais Rouvier n'était pas de ce nombre : il considérait que ces fonds n'étaient pas acclimatés en France, que la masse à convertir était considérable, qu'il ne fallait pas risquer dans une situation politique et économique qui était loin d'être brillante d'avoir beaucoup de demandes de remboursement à satisfaire, et qu'il valait mieux à tous égards, ne fût-ce que pour

(1) Le 3 0/0 était à 100,80 au début d'avril et à plus de 101 à la fin de mai, après les élections.

rendre possibles des conversions futures auxquelles on pouvait dès lors penser, convertir en 3 0/0. Même il avait quelque sympathie pour du 3 1/4 non à titre définitif, mais à titre temporaire, et c'est en somme ce à quoi il se décida en laissant aux porteurs qui accepteraient conversion un bénéfice de 1 fr. (soit 4 coupons de 0 fr. 25), payable en même temps que leur dernier coupon de 3 1/2, le 16 novembre, et même en y ajoutant paiement immédiat d'un demi-coupon de 3 0/0 du 16 novembre au 1er janvier 1903, pour unifier les dates de jouissance du nouveau 3 0/0 et de l'ancien. De la sorte on mettait de son côté toutes les chances de succès et on pouvait aborder en toute confiance une opération, qui ne laissait pas d'inspirer quelques craintes dans une partie du monde officiel, assez portée à redouter de la part de quelques nationalistes des manœuvres contre le crédit de l'Etat et contre celui des caisses d'épargne. Toutes ces dispositions passèrent dans la loi du 9 juillet 1902, votée par la Chambre à la quasi-unanimité de 475 voix sur 479. En outre le 3 0/0 était garanti pendant 8 ans contre l'exercice du droit de remboursement. 6 jours de délai, du mardi 15 au dimanche 20, étaient laissés aux porteurs pour demander remboursement. C'est donc seulement après expiration de ce délai qu'eut lieu la grande exécution de 120 écoles libres (en attendant mieux, qui avait été décidée le 27 juin et qui souleva sur bien des points et notamment en Bretagne la plus vive émotion). On avait préféré ne pas laisser aux mécontents ce moyen possible d'action bien qu'on se fût d'ailleurs très hautement déclaré « résolu à réprimer la véritable anarchie créée par les congrégations » et « à sauver le pays des périls inséparables de leur existence. »

Cette fois encore le succès fut complet. Il n'y eut pour demander remboursement que 246 porteurs pour une somme quasi infinitésimale de 60.374 fr. de rente et les 237.638.270 fr. de rentes 3 1/2 devinrent 203.475.660 fr. de rente 3 0/0, procurant ainsi à l'Etat un bénéfice d'environ 34 millions, diminué à la vérité du boni accordé aux porteurs convertis ainsi que des suppléments de dotation qu'il fallut accorder à la Légion d'Honneur et aux Invalides de la marine, pour compenser la perte subie par eux du fait de la conversion (1). Toutes compensations faites l'économie réalisée peut être évaluée à 31 millions, malheureusement bien peu de chose en regard des charges énormes et toujours grossissantes qui accablaient nos budgets.

---

(1) En outre le ministre des finances était autorisé par la loi de conversion à pourvoir éventuellement aux remboursements, ainsi qu'au paiement de la bonification et au paiement anticipé d'un demi-trimestre de rente, et qu'aux frais matériels de l'opération, par une émission de rentes 3 0/0 : il y eut de ce chef une création d'environ 2.036.000 fr. de rente.

Projet de budget de 1903. — A la rentrée Rouvier présenta (14 octobre) le projet de budget de 1903, 3.574.398.530 fr. de dépense, soit environ 28 de moins que pour 1902 (3.602), heureux effet de la conversion si l'on savait en sauvegarder l'avantage, mais qui n'empêchait pas qu'il y eût de grosses augmentations de crédits, notamment pour la guerre et les finances. Et Rouvier, tout le premier, prévoyait 207 millions de déficit, d'abord par 42 millions nets d'augmentation de dépenses, ensuite et surtout par 124 de moins-values à prévoir sur l'ensemble des impôts toujours en baisse, et particulièrement par 41 de diminution à prévoir de la nouvelle législation des sucres qu'il allait être nécessaire d'établir d'après les dispositions de la Conférence de Bruxelles : elle le fut en effet par la loi du 28 janvier 1903 qui fixa les droits de consommation à 25 fr. par quintal à partir du 1er septembre 1903 : diminution notable qui devait avoir pour effet momentané une diminution de rendement, quoique avec bon espoir, d'ailleurs, de la compenser bientôt par le développement de la consommation intérieure dû à l'abaissement du droit, et bon espoir aussi que le fisc pourrait saisir désormais toute cette consommation intérieure, par opposition à la loi de 1884 et lois subséquentes, qui en avaient laissé échappé une grande partie. La situation budgétaire était donc très peu favorable et l'habile financier qu'était Rouvier n'était pas homme à le dissimuler. Il disait donc maintenant les élections passées, il était plus facile de dire des choses qu'avant avril on songeait plutôt à laisser dans l'ombre. Rouvier ne dissimulait donc pas que de gros sacrifices étaient nécessaires et que le premier de tous était une réglementation — en bon français une restriction — du privilège des bouilleurs de cru, puisque l'expérience avait démontré que l'espoir conçu en 1900 de retrouver sur l'alcool une compensation au dégrèvement des boissons hygiéniques était chimérique et qu'il était absolument nécessaire de tirer de l'alcool environ 50 millions de plus qu'en 1901. Ce n'était pas le seul sacrifice à faire : il envisageait aussi une restriction des zones frontières où le tabac était vendu à prix réduit, dont on pourrait tirer 19 millions, une augmentation du prix du Maryland, 4 millions, une extension de l'impôt de 4 0/0 aux rentes viagères, 3.700.000, une révision de la taxe de mainmorte sur les propriétés bâties, soit 3 millions.

Toutes ces augmentations de recettes n'arrivaient qu'à un total de 79.600.000 et les économies facilement réalisables ou déjà réalisées, 32 millions par la conversion, 26 par le paiement anticipé d'un demi-trimestre de 3 0/0, 22 millions par la suppression de l'amortissement imaginé par Caillaux, 1.100.000 qu'on pouvait prendre sur l'indemnité chinoise (ressource fâcheuse d'ailleurs et qui ajournait *sine*

die l'amortissement de l'emprunt de 265 millions), 3.700.000 par une suppression d'annuité scolaire, ne faisaient que 94.800.000 : on était bien loin encore des 207 millions de déficit et il allait falloir recourir encore à 44 millions d'obligations à court terme pour payer les garanties d'intérêts, plus 11.477.882 encore pour rembourser partie de celles qui allaient échoir en 1903. D'où la nécessité d'un budget de recueillement. Rouvier déclarait avoir comprimé les dépenses le plus possible et regrettait l'impossibilité de les comprimer davantage sur les postes, sur l'instruction publique, vu la nécessité de répandre l'instruction à tous ses degrés et d'achever l'œuvre de laïcisation poursuivie depuis de longues années par la République. Il regrettait surtout l'augmentation démesurée des primes (13 millions en 1891, 46.700.000 en 1901), une des grandes causes de l'accablement des budgets. Il en proposait en somme un de 3.574.876.812 en recettes, 3.564.398.930 en dépenses, tenant à se garder une disponibilité de 11.477.000 pour rembourser pareille somme d'obligations, et visiblement était lui-même assez peu satisfait de son projet.

Le 6 décembre Berteaux, rapporteur général du budget de 1903, déposa son rapport, lui aussi d'inspiration plus pessimiste qu'optimiste, évitant cependant ou atténuant les critiques à la gestion financière du gouvernement et du Parlement qui perçaient dans l'écrit de Rouvier, parsemé même de critiques à l'adresse de l'opposition et d'éloges pour la majorité gouvernementale, mais en somme d'accord avec Rouvier sur les moyens de faire face à des difficultés qu'il ne niait point : pour boucher le trou de 200 millions prévu dans le budget de 1903, il comptait, lui aussi, sur les 32 millions du bénéfice de la conversion, qu'il portait même pour 1903 à 57 ou 58 par le paiement anticipé d'un demi coupon, sur la suppression de l'amortissement du 3 0/0, sur la restriction du privilège des bouilleurs de cru qu'il estimait d'un produit de 50 millions, sur la suppression partielle des zones, 22 millions : sur l'augmentation du prix de Maryland, 4 millions : sur l'assujettissement des rentes viagères à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, 3.700.000 ; il espérait enfin tirer 16 millions de plus du nouveau régime des droits de succession, 2 millions de plus des postes et télégraphes, 1 des amendes, 3 de la frappe de la monnaie de nickel ; et il se prononçait, lui aussi, pour l'émission de 44 millions d'obligations à court terme, d'autant plus qu'à la date où il parlait la certitude déjà acquise d'une certaine moins-value sur les ressources nouvelles par suite du vote inévitable de 2 douzièmes provisoires forçait déjà à faire subir quelques diminutions aux évaluations de recettes. Un peu moins élevé que le projet ministériel, le budget proposé par la commission allait se monter à 3.540.645.012 en recettes et 3.540.491.770 en dépenses ; ultérieurement il fut porté à

3.547.068.230 de recettes et 3.547.028.190 de dépenses. Le rapport de Berteaux recommandait donc, lui aussi, un budget de recueillement : mais comme pour compenser ses sévérités il raillait les efforts inutiles des vaincus des scrutins d'avril et de mai pour déchaîner une campagne de refus de l'impôt, triomphait de la solidité inébranlable du crédit public, du succès de la conversion, et affirmait que depuis 1870 les découverts avaient sans doute augmenté de 1.498.117.464, mais diminué d'autre part de 1.520.980.570, de sorte que la République avait non seulement éteint les découverts qui lui étaient propres, mais encore 22 millions de ceux qui lui avaient été légués par les régimes antérieurs. Il affirmait d'ailleurs — chose qu'un avenir prochain allait démentir avec éclat — que le Trésor disposait de bien des disponibilités latentes.

Discussion de 1903 sur le privilège des bouilleurs de cru. — La question essentielle qui se posait pour le budget de 1903 était évidemment celle de la révision de la loi de décembre 1900 sur les boissons, féconde en graves déceptions : Rouvier en voyait la cause principale dans la recrudescence de la fraude, stimulée par le relèvement considérable des droits sur l'alcool au moment même où une récolte de vin surabondante diminuait la consommation de l'alcool et mettait à la disposition des bouilleurs de quoi augmenter facilement leur production. D'où fraude dans les grandes villes, comme à Paris par exemple, où l'Etat et la ville percevaient 415 francs par hectolitre d'alcool tandis que le vin ne supportait plus qu'un droit de circulation de 1,50, et où en conséquence la fraude avait pris un développement inaccoutumé. Et elle s'opérait aussi dans les campagnes sous le couvert de l'immunité légale des bouilleurs de cru à laquelle la loi de 1900 n'avait en somme presque pas osé toucher. De là le projet de Rouvier de faire exercer un contrôle sévère sur les alambics, auquel la commission s'était facilement ralliée, s'étant convaincue, comme disait Berteaux dans son rapport, « que l'exercice des alambics n'avait aucun caractère désobligeant pour les cultivateurs » et n'offrait point par conséquent de grands dangers électoraux ; et elle avait de même accepté certaines mesures destinées à empêcher la fabrication clandestine dans les grandes villes « qui pour n'être point l'exercice du cultivateur s'en rapprochaient en tout cas beaucoup. » Mais le ministre demandait davantage : il voulait un contrôle réel de la production chez les bouilleurs de cru ; jadis en effet l'administration avait pu se résigner à laisser en dehors de tout contrôle une partie de la production de l'alcool parce que le champ d'action de la fraude se trouvait limité, les barrières d'octroi sauvegardant la consommation intérieure, et dans

les campagnes l'exercice des cabarets permettant d'atteindre la consommation ; mais maintenant il n'en était plus ainsi : l'exercice n'existait plus chez les débitants et les octrois avaient cessé d'élever leurs barrières, sans compter que la pratique de la distillerie se répandait dans beaucoup de régions où jadis elle était inconnue et qu'il fallait non seulement restituer au Trésor les ressources que la fraude lui enlevait, mais encore empêcher que les rendements actuels ne subissent une nouvelle diminution. D'où des dispositions destinées à opérer une certaine concentration de la production des petits bouilleurs et à permettre ainsi la surveillance du fisc, sans la disséminer là où la production n'aurait pas une importance appréciable ; par exemple concentrer dans certains dépôts publics et surveillés la production des petits bouilleurs au-dessus d'un certain maximum à déterminer par la loi. La commission, concluait le rapport de Berteaux, n'avait pas vu sans quelque émotion cette grave modification à la loi de 1900 : elle s'était divisée, mais la majorité avait accepté les propositions ministérielles et en conseillait l'adoption.

La discussion générale à la Chambre fut marquée par un courageux discours de Massabuau qui ne craignit point de montrer et de stigmatiser la principale cause de la faiblesse de nos finances, à savoir la peur des élus de s'aliéner des électeurs en leur refusant ou en leur marchandant les places, les sinécures, les avantages, les augmentations, etc., que tous réclament, qu'ils trouvent toujours des gens disposés à leur offrir, et qui retombent d'un poids effroyable sur nos budgets épuisés ; aussi demandait-il que pour protéger la Chambre contre elle-même les dépenses ne fussent votées qu'au scrutin secret: remède efficace en effet, mais qui ne pouvait être voté qu'à la condition que le mal n'eût pas déjà fait tous les progrès qu'il s'agissait d'arrêter. Ribot aussi déplora un accroissement de 240 millions de la dette publique depuis deux ans, critiqua la facilité avec laquelle ministre et commission s'étaient laissé entraîner à des majorations de prévision de recettes pour apporter des budgets équilibrés en apparence, mit en garde contre les graves conséquences budgétaires du service de deux ans dont il était alors beaucoup question, et réclama par-dessus tout la présence dans nos budgets d'importants crédits d'amortissement. Puis vinrent les ministères particuliers : à celui des cultes on eut la surprise de voir le président du conseil lui-même prendre la défense de ce budget fort attaqué en proclamant l'insuffisance de l'enseignement moral de nos écoles, la nécessité de les renforcer par ces idées religieuses que les églises répandent et qu'elles sont seules à répandre, idées qu'il jugeait pour sa part indispensables, se faisant mal à la pensée que dans notre société contemporaine ceux qui en seraient dépourvus fussent suffi-

samment prémunis contre les périls et les épreuves de toutes sortes. Le budget des cultes fut sauvé encore cette fois par 321 voix contre 201, mais la mauvaise humeur causée à gauche par cette sortie inattendue fut assez grande pour que quelques jours après, à la discussion du budget de l'instruction publique, Combes ait jugé nécessaire de reprendre la plus grande partie de ce qu'il avait ainsi concédé : il n'avait point voulu dire que la morale laïque ne se suffisait point à elle-même et qu'elle eût besoin de s'appuyer sur un dogme, il avait seulement voulu dire que les écoles primaires et les écoles religieuses donnent les mêmes idées morales, sans que la valeur de la morale chrétienne soit liée au dogme sous lequel elle se présente. C'est un peu plus tard, avec la discussion des recettes à partir du 9 février, que les questions vraiment difficiles furent abordées.

La nouvelle législation sur l'alcool, dont on attendait 50 millions de plus, consistait essentiellement dans l'obligation pour tous les fabricants, marchands, détenteurs d'appareils propres à la distillerie, de faire la déclaration de leur nombre, nature et capacité, de se soumettre aux contrôle et vérifications des employés des contributions indirectes, de mettre ces appareils sous scellés quand il n'en était point fait usage, dans l'interdiction d'en détenir dans l'intérieur de Paris, sauf autorisations toujours révocables : pour les loueurs d'alambics ambulants, de déclarer les noms et domiciles des personnes pour le compte desquelles l'appareil devait être successivement utilisé, pour les bouilleurs de déclarer nature et provenance des produits mis en œuvre soit à domicile, soit dans des locaux publics ou privés : déclaration faite à l'administration qui fixait les jours et heures auxquels pourraient avoir lieu les opérations. Il continuait à leur être accordé en franchise 20 litres d'alcool pur. La plupart de ces dispositions, si différentes de la large tolérance de la loi de 1900, rencontrèrent une résistance acharnée, et l'un des plus signalés adversaires de ces exigences fut Poincaré, qui appela un projet nouveau assurant au cultivateur l'inviolabilité de son domicile, et qui trouva trop grandes les exigences du ministre envers les petits bouilleurs. Parfois le gouvernement fut obligé de faire des concessions, comme l'amendement Morlot (qui dispensait de toute déclaration et prise en charge les propriétaires, fermiers, métayers, justifiant ne pas cultiver une superficie plus considérable de vignes ou un plus grand nombre d'arbres fruitiers à l'état de rapport normal qu'il n'est nécessaire pour la production moyenne de 50 litres d'alcool pur), ou comme la reconnaissance d'associations coopératives de distillateurs formées de propriétaires fermiers et métayers déposant leurs appareils et leurs alcools dans

des locaux agréés par la régie et gérés par eux et distillant exclusivement les produits de leurs récoltes : à ceux-là était reconnue dispense de toute déclaration préalable et de tout exercice. Mais, d'une façon générale, le principe de la déclaration préalable fut voté par 296 voix contre 248 et celui des visites domiciliaires le fut par 253 contre 216. Poincaré n'obtint ni que le gouvernement se contentât de la surveillance des alambics (disjonction repoussée par 278 voix contre 209), ni disjonction de l'article relatif aux 50 arbres fruitiers, concession qu'il déclarait dérisoire, ni en général restriction des mesures de surveillance, qui lui semblaient poussées trop loin parce que depuis 1900 la régie avait constaté bien plus de contraventions qu'auparavant, ce qui indiquait bien qu'elle était suffisamment armée. Et la seule victoire de l'opposition fut la substitution dans l'article 20 des mots *déclarés* à l'administration au lieu de agréés par l'administration pour les emplacements publics ou privés destinés à la fabrication. Rouvier obtint donc la loi qu'il avait déclarée nécessaire, mais il avait dû pour cela mettre de son côté les députés des zones et renoncer par conséquent à la grande réforme du tabac qu'il avait d'abord projetée ; l'article 36 de la loi de finances du 31 mars 1903 dit simplement que les prix de vente dans chaque zone seraient fixés par décret sans que la majoration pût dépasser le tiers (la Chambre avait voté 23 0/0) des tarifs en vigueur.

Il était difficile que la grande discussion sur les bouilleurs de cru qui occupa presque tout le mois de février 1903 ne fît point réapparaître le vieux projet de monopole pour l'Etat de la fabrication, vente, rectification, importation et vente de l'alcool, qui avait toujours des fidèles, convaincus que là était la clef de toutes les difficultés budgétaires et réfractaires aux arguments par lesquels Léon Say jadis, Ribot maintenant, le montraient bien incapable de produire d'aussi magnifiques résultats. Il fut proposé en effet et naturellement soutenu par les socialistes, toujours disposés à favoriser les empiètements de l'Etat ; Jaurès dit que le système existant était aussi un monopole, le monopole des grands tempéré par la fraude des petits, et qu'il fallait choisir entre le monopole de fait d'une centaine de distillateurs et le monopole de l'Etat profitable à tous. Rouvier obtint le rejet de la proposition ; il obtint aussi le vote d'une taxe de 1 fr. 25 par 100 kilos ou de 1 fr. par hectolitre sur les huiles minérales brutes à leur entrée en raffinerie : non sans quelque opposition, car on craignait que cette taxe ne fût la préface de l'attribution à l'Etat du monopole du pétrole, et en effet la Chambre vota une motion pour inviter le gouvernement à déposer un projet dans ce sens.

Vote du budget de 1903 à la Chambre. — Cependant le mois de mars

allait arriver sans qu'il y eût de budget et un troisième douzième allait devenir nécessaire, en dépit de ce qu'avait dit Berteaux dans son rapport qu'une des conditions essentielles de l'équilibre du budget de 1903 était qu'il n'y en eût pas plus de deux. En outre le gouvernement était obligé en même temps par la pénurie de sa trésorerie de demander l'autorisation d'émettre pour 250 millions d'obligations à court terme : Rouvier eût même voulu en demander pour 319 (1). C'était une arme redoutable fournie à l'opposition qui, avec Plichon, imputa la responsabilité de cette situation mauvaise aux grèves, aux émeutes, aux troubles de Marseille, à la réglementation à outrance du travail dans les usines. Moins agressif dans la forme, mais non moins sévère quant au fond, Ribot déplora le grossissement d'une dette qu'il eût fallu à tout prix réduire, craignit de graves déceptions dans le rendement de la nouvelle législation sur les bouilleurs, prévit la nécessité de 30 millions d'impôts nouveaux avec perspective, cependant, d'embarras plus grands encore pour 1904 que pour 1903. Gauthier de Clagny demanda ironiquement à Berteaux où étaient ces belles disponibilités latentes dont on s'était si bien vanté quelques mois auparavant, et récapitulant tous les appels faits au crédit depuis la fin de 1901, conversion, emprunt de Chine, obligations déjà émises ou maintenant demandées, arriva au total de 644 millions. Rouvier concéda que le rapporteur général avait été trop optimiste, mais que quant à lui sa fonction l'obligeait à être pessimiste, que la Chambre avait eu des torts, que tout le mal venait des dépenses votées en cours d'exercice, affirma qu'il avait absolument besoin d'une centaine de millions pour attendre que les recettes affluassent vers le Trésor et le délivrassent d'une pénurie passagère : quant au reste il émettrait ou n'émettrait pas, suivant les circonstances : mais un pays comme la France devait avoir devant lui de quoi faire face à des événements imprévus. « Je ne suis pas maître des délais, disait-il. Je vous demande de ne pas ajourner le vote. J'attends avec confiance que vous me l'accordiez. » Et une loi du 26 février accorda un troisième douzième provisoire et l'émission des 250 millions d'obligations. Ces embarras n'empêchaient pas le Parlement de se montrer toujours généreux envers les électeurs redoutés : les grèves terribles qui s'étaient produites dans les houil-

---

(1) Il y avait déjà pour 531.630.000 d'obligations à court terme en circulation, à savoir :

196.720.000 pour le perfectionnement de l'armement.

31.500.000 pour les garanties d'intérêts.

52.410.000 pour les cautionnements.

250.000.000 pour les déficits de 1901 et 1902 (loi du 27 février 1902).

On avait malheureusement une grande facilité à en abuser.

lères au cours de l'année 1902 ayant abouti à des relèvements des retraites des ouvriers mineurs à partir du 1er janvier 1903, mais n'ayant rien fait pour les retraites liquidées antérieurement à cette date, un crédit de 1 million (dont un tiers à la charge des Compagnies) allait être inscrit dans la loi de finances du 31 mars 1903 pour majorer jusqu'à un maximum de 360 francs, y compris tous autres revenus mais indépendamment de tous salaires en argent ou en nature, les pensions déjà acquises en vertu de la loi de 1894.

Présenté au Sénat le 6 mars, le budget de 1903 allait y être l'objet de la part d'Antonin Dubost le 17 mars d'un rapport général qui eut et qui mérite un grand retentissement, car il jette un jour très cru et peu flatteur sur certaines pratiques financières infiniment regrettables et qui souleva de vives protestations. Le budget proposé se montait à 3.521 millions en dépenses, ce qui au premier abord, par comparaison avec les 3.602 millions votés pour 1902 faisait croire à un allègement de 81 millions : mais il n'en était rien car il convenait de déduire des 3.602 millions de 1902 84 millions de diminution sur le service de la Dette (57.828.460 — pour 1903 — d'économie par la conversion, 22.235.834 de suppression de l'amortissement du 3 0/0, 3.728.173 de moins sur le remboursement de la dette flottante) et 18 millions environ de dépenses non renouvelées (voyage du Président de la République en Russie, approvisionnements de la guerre, dépenses du nouvel armement, etc.) : en tout exactement 102.663.724), de sorte qu'en réalité il y aurait augmentation de 21 millions et demi, sans compter 60 millions de crédits supplémentaires auxquels il fallait s'attendre, sans compter aussi les déficits de 1901 et 1902. La commission sénatoriale avait réussi à opérer pour 25 millions d'économie de plus, mais le budget proposé par la Chambre était déjà en déficit de 25 millions et la situation par conséquent n'en était point améliorée : il y avait toujours 43 millions d'insuffisance, 43 dont la Chambre avait surestimé les évaluations de recettes, 43 qu'il conseillait de demander, quelque fâcheux que fût l'expédient, à une émission de bons du Trésor.

A la discussion, Girault proposa dans un langage fantaisiste et violent comme à son ordinaire, un impôt de 50 millions sur les titres et particules, un autre de 45 millions sur les chasses gardées, et suppression des gardes particuliers comme moyen d'assurer le repeuplement du gibier : Hugot, infiniment plus sage, demanda suppression de l'initiative parlementaire en matière de dépenses pour arrêter cette danse folle des millions dont les contribuables seraient en fin de compte forcés de payer les violons : ce serait rendre aux députés un grand service, car ce serait leur rendre leur indépendance, les

soustraire aux sommations impérieuses des groupements puissants d'électeurs, et leur faciliter la pratique de cette vertu infiniment rare et infiniment nécessaire qui s'appelle le patriotisme budgétaire : Antonin Dubost répéta ses avertissements si utiles et si peu écoutés, grossissement perpétuel des dépenses, bénéfice de la conversion englouti dans le flot toujours montant de celles-ci, désordre et laisser aller partout, même dans le ministère des finances, le mieux administré, le seul qui malgré la considérable extension de ses services ait vu diminuer ses dépenses, mais où beaucoup de bien restait à faire et beaucoup de mal à empêcher : témoin l'histoire d'un haut fonctionnaire en retraite auteur d'un mémoire indiquant la possibilité de pratiquer 10 à 12 millions d'économies dans les services extérieurs de cette administration, mémoire d'abord opportunément égaré, puis retrouvé, et orné par le prédécesseur, affirmait-il, du ministre actuel, de la note ci-jointe adressée à quelque subalterne : « Vous m'apporterez tel jour, à la première heure, une note réfutant tout ce qu'il y a là dedans. » — Mais surtout le budget pouvait être très allégé sans enlever rien d'essentiel à la défense nationale, en faisant davantage appel à l'industrie privée qui produisait au moins aussi bien et moins cher, en renonçant à certaines habitudes de commandes et d'achats qui aboutissaient à priver l'Etat des bénéfices qu'il pourrait trouver à faire davantage appel à la concurrence, en refaisant ou plutôt en faisant l'éducation commerciale de l'administration française : les opérations étaient conduites de telle sorte que frais généraux, matières premières, salaires, etc., tout était majoré dans des proportions considérables, à la différence de l'Allemagne, de l'Angleterre, où l'Etat s'était depuis longtemps déchargé d'un rôle qu'il se sentait impropre à bien jouer. Caillaux, à la Chambre, protesta contre ces allégations, dit le rapport de Dubost rempli d'erreurs ; Théry en aurait reconnu pour une somme de 497 millions ; les excédents de recettes auraient été la règle de 1898 à 1900 : c'était seulement en septembre 1900 que le fléchissement des recettes aurait commencé à se faire sentir. Rouvier au contraire, tout en faisant toutes réserves sur quelques uns des chiffres apportés par Dubost, confirma en somme ses dires, annonça pour un avenir prochain de plus grandes difficultés et de nouveaux impôts et prononça cette belle parole. « S'il est vrai qu'on doit aux princes et aux grands la vérité, on la doit tout entière, sans fard, sans dissimulation et sans aucune préoccupation d'impopularité, à cette puissance qu'est la démocratie ». Le plus grave à ses yeux était que l'amortissement avait dû être supprimé, même cet embryon de chapitre 3, remboursement d'obligations à court terme émises pour paiement des garanties d'intérêts.

Il n'était point possible au Sénat de rétablir dans nos finances le respect absolu de ces principes : il ne pouvait que changer quelques dispositions de détail et il le fit : il supprima quelques articles relatifs à l'alcool qui eussent pu favoriser la fraude, comme par exemple à l'article 26 une trop grande extension accordée aux circonstances atténuantes et le refus aux procès-verbaux des agents de la régie de la force probante qui leur était attribuée par la loi du 5 ventôse an XII : il rejeta un crédit de 1.200.000 fr. pour distribution supplémentaire de vin aux troupes, rejeta aussi l'impôt de 4 0/0 sur les rentes viagères (1), rejeta un article interdisant le cumul du traitement de sénateur avec d'autres traitements d'Etat (à quoi par la suite il se résigna). Il termina le vote du budget le 29 mars : les 30 et 31 les deux Assemblées se mirent d'accord sur les quelques points où cet accord n'avait pas encore été réalisé et le 31 mars fut promulguée, juste à temps pour éviter un nouveau douzième et après une séance de 27 heures consécutives à la Chambre, la loi de finances qui fixait le budget de 1903 à 3.528.486.845 en recettes et à 3.528.397.807 en dépenses. Plus heureux que les deux budgets précédents celui-ci devait se solder (loi du 4 décembre 1911) en excédent marqué : 3.667.578.779 de recettes et 3.597.288.327 de dépenses (2). La situation économique tendait à s'améliorer : les 4 premiers mois de 1903 donnèrent 27 millions et demi de plus-value sur les évaluations et 45 sur la période correspondante de 1902 : les postes, et l'enregistrement qui donna 15 millions de plus qu'en 1902 dont 9.753 sur les successions, furent surtout favorisés, tandis que l'alcool donnait 26.144.000 de moins-value sur les 107 millions 442.000 qu'il aurait dû donner, suivant les prévisions, dans ce premier quart de l'année. Les amis du gouvernement d'alors triomphaient volontiers de ces résultats, réponse, disaient-ils, à la campagne de baisse sur les fonds publics et contre les caisses d'épargne qu'ils accusaient les nationalistes de mener, et dont le peu d'importance et le peu de succès ne méritaient pas l'attention qu'ils lui donnaient. Tout l'effort de ces derniers — si vraiment effort il y eut — n'aboutit qu'à déterminer 98.676.452 de retraits des caisses d'épargne dans le premier semestre 1903, 151.698.000 dans les 9 premiers mois et de ramener le 3 0/0 de 98,80 le 31 mars à 96,75 le 30 juin. Et puis il conviendrait de faire la part, dans ce recul mo-

(1) La Chambre, selon ses habitudes, n'avait voté cet impôt qu'en imposant la condition d'exempter les rentes au-dessous de 600 fr. et à condition que le porteur ne possédât point un revenu supérieur à ce chiffre.

(2) 70 millions de crédits ayant été annulés, il ne fut pas nécessaire d'émettre les obligations à court terme qui avaient été prévues.

mentané, de la chasse acharnée faite aux congréganistes, blessante pour une notable partie des populations et menaçante pour les finances, étant certain que la proscription des écoles libres allait avoir pour conséquence des constructions nouvelles, des ouvertures nouvelles, des nominations nouvelles, des élévations de traitements ou d'indemnités, qui en effet ne manquèrent point (décret des 31 décembre 1902, 27 mai-9 juin 1903). Le coût de l'enseignement primaire ne cessait de s'accroître. Son chapitre le plus considérable, *Traitements du personnel de l'enseignement primaire élémentaire, moins les villes de plus de* 150.000 *âmes*, grossissait à vue d'œil : 126 millions 479.260 en 1900, 127.138.260 en 1902, 131 millions 782.060 en 1903, et il sera à 147.773.835 en 1905, à 158.645.420 en 1906 (1). Le 2 avril 1903 la Chambre vota un projet de loi autorisant le pouvoir exécutif à faire procéder d'office à la construction de maisons d'écoles dans les communes qui s'y refusaient, et imposant pour cela ces communes au-dessus du maximum annuellement fixé par la loi de finances : les protestations de la Ligue des contribuables, de 40 conseils généraux, de M. de Marcère qui au Sénat flétrit *ce cambriolage l'égal des libertés municipales*, tout fut inutile. A Combes déclarant que ces dépenses n'avaient rien d'effrayant et que le gouvernement n'avait qu'un tort, celui d'appliquer la loi de 1901 avec trop de ménagement, Waldeck Rousseau objectait en vain la gravité d'une pareille atteinte aux franchises municipales, et il blâmait sévèrement cet acharnement à vouloir tirer de la loi de 1901 des résultats pour lesquels elle n'avait pas été faite : une loi sur les associations n'était pas une loi sur l'enseignement, et à vouloir confondre ces deux choses distinctes on aboutissait à une situation complexe à laquelle les ressources ordinaires du gouvernement ne pouvaient suffire. « Si vous voulez que le pays puisse souscrire à des jugements nécessaires il faut qu'ils soient contradictoires et qu'ils soient modérés : je n'ai pas protesté contre le huis clos des conseils de guerre pour admettre jamais le huis clos des commissions ».

Une autre menace financière commençait alors aussi à apparaître à l'horizon, celle de l'assistance obligatoire aux vieillards de 70 ans, aux infirmes et incurables dénués de ressources : déjà prise en considération dès 1902 l'idée faisait en 1903 l'objet d'un rapport de Bienvenu Martin, et malgré les critiques graves d'ordre financier, qui lui étaient adressées car il était impossible de calculer exactement le poids du fardeau dont on se chargeait ainsi,

(1) Après 108.300.840 en 1891, et en attendant 192.933.870 en 1913, 225.289.570 en 1914. Cf. p. 118, note 1 et page 254, note 1.

d'ordre moral aussi, car il est moralement dangereux de donner indistinctement assistance à des hommes dont beaucoup sont encore capables de travail et de dispenser les populations de la vertu si nécessaire de prévoyance, il était permis de prévoir que la loi ne tarderait pas beaucoup à l'imposer. On n'attendit en effet que jusqu'au 16 juillet 1905.

Projet d'impôt sur le revenu. — Cependant Rouvier, bien moins préoccupé de pourchasser des congrégations et des officiers nationalistes que de ne pas inquiéter le monde des affaires, mettait la dernière main au projet d'impôt sur le revenu qu'il avait dû promettre de présenter et qu'il déposa en effet le 13 juin : projet modeste, ne visant aucunement à opérer une révolution fiscale et sociale, volontairement limité à un remplacement de la personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, dont il avait eu soin d'écarter « tout ce qui pourrait servir à faire dégénérer le nouvel impôt en un instrument de fiscalité oppressive (1) », et ne demandant à chacun que les sacrifices qu'il doit et peut raisonnablement consentir. En conséquence le nouvel impôt devait comprendre : 1° une taxe personnelle graduée sur l'ensemble des facultés, avec exemption au-dessous de 500 fr. dans les campagnes et de 2.000 à Paris, et divisée en catégories : l'impôt était de 1,50 0/0 du revenu moyen de chaque catégorie : en outre les revenus de 501 à 1.000 fr. n'étaient comptés que pour 15 0/0 de leur montant, ceux de 1.001 à 2.000 pour 20 0/0 et ainsi de suite jusqu'aux revenus de plus de 20.000, les premiers à être comptés intégralement ; ainsi pour la première catégorie, de 500 à 1.000 francs, le revenu moyen étant de 750, l'impôt (grâce à cet abattement spécial) était de 1,75 : de 1.001 à 1.500, revenu moyen 1.250, impôt 3 fr. 75 : 80.000 à 100.000, moyenne 90.000 impôt 1.350; 2° une taxe d'habitation de 4 0/0 de la valeur locative, déduction faite d'un minimum de loyer dans les communes de plus de 5.000 habitants et se montant à 375 pour Paris. La taxe d'habitation ne devait point atteindre les personnes affranchies de la taxe personnelle, et elle était abaissée de 1, 2 ou 3 degrés pour les contribuables ayant à leur charge 2 ou 3, 4 ou 5, ou plus

(1) Il ne fut pas néanmoins sans causer quelque émoi ; au cours de l'année 1903 le 3 0/0 a perdu 2,50 et les obligations de chemin de fer, du Crédit Foncier et de la Ville de Paris ont subi une baisse parallèle. Cependant une émission du Crédit Foncier fut couverte plus de 50 fois. — Au 1er juillet le 3 0/0 était tombé à 96,85.

Il est certain qu'il y a eu en 1903 un certain mouvement de vente de rentes et de retrait des dépôts de Caisses d'épargne, mais d'importance en somme assez faible.

de 5 enfants âgés moins de 16 ans, le bénéfice de cet affranchissement étant réservé toutefois aux contribuables des 10 premières catégories : il était borné à 1 ou 2 degrés pour ceux de la 11e à la 20e, à 1 degré pour les autres et seulement à raison de plus de 5 enfants. Point de déclaration : le contrôleur des contributions directes, assisté du maire et des répartiteurs, devait dresser pour chaque commune la liste des assujettis à l'aide des renseignements fournis par les matrices des rôles des contributions directes, ou par les divers services publics, ou recueillis dans la commune ; il communiquait directement aux intéressés le résultat du classement dont ils avaient été l'objet, et un délai de 15 jours leur était accordé pour formuler leurs observations sur l'exactitude de ce classement : après l'émission des rôles ils pouvaient réclamer par voie contentieuse. En cas de dissimulation, paiement d'une somme égale à celle dont le Trésor aurait été frustré chaque année, sans que le droit de répétition pût remonter au-delà de 5 ans. Les centimes additionnels, départementaux ou communaux, étaient ajoutés à la taxe d'habitation sur un principal égal au triple de l'impôt perçu pour le compte de l'Etat, et 20 0/0 du principal de la contribution foncière des propriétés non bâties étaient attribués par moitié aux départements et aux communes. Tel était ce projet où tout avait été prévu autant qu'il est possible de le faire, même ces taxes locales qui devaient être pour d'autres projets plus retentissants un écueil des plus sérieux.

Ayant ainsi acquitté sa dette envers les partisans quand même de l'impôt sur le revenu, Rouvier s'empressa de déposer un autre projet à ses yeux plus important et surtout plus pressé, le vote des contributions directes pour 1904. Georges Berry reprit son projet accoutumé de réforme des patentes : Rouvier n'eut pas de peine à faire écarter cette mesure qui eût causé de grands retards. Félicité ironiquement par Gauthier de Clagny d'avoir renoncé, peut-être un peu malgré lui, à la guerre contre la haute finance qu'il ne pouvait mener un peu vivement sans risquer de se briser lui-même et de voir péricliter sa rente et ses Bons du Trésor, Rouvier répondait en alléguant que les Bons du Trésor anglais se plaçaient à 3 1/4 après 3 1/2, et les nôtres à 2 et 2 1/2. Magniaudé intervint à son tour, comme à son ordinaire, pour réclamer l'impôt sur le revenu, le vrai, le progressif, et reprocher au ministre de l'avoir abandonné, et abandonné ainsi la cause démocratique : « Je sais bien, répondit Rouvier, qu'il y a des personnes pour lesquelles la quadrature du cercle est une opération tellement familière que cela leur paraît d'une simplicité élémentaire... mais le ministre des finances a dû se garder d'augmenter le trouble qui à certains moments peut peser sur le marché... Nous sommes sortis d'une mauvaise passe : depuis le

commencement de l'exercice il n'y a plus de déficit, depuis le vote du budget il y a des excédents, peu considérables, il est vrai, mais suffisants pour indiquer que la situation est meilleure ». Il ne fallait donc pas inquiéter l'opinion en agitant sans cesse devant elle le spectre d'un impôt redouté. Et Magniaudé, Ferdinand Brun, eurent beau insister et invoquer une fois de plus l'air, la lumière, la bouffée d'oxygène dont, à les croire, l'impôt des portes et fenêtres privait le contribuable pauvre, leur projet fut repoussé par 445 voix contre 93 et les contributions directes votées comme à l'ordinaire.

Budget de 1904. — Le 16 juin fut présenté le projet du budget 1904. Rouvier n'en déguisait point les difficultés. Malgré la conversion, la Dette exigeait davantage à cause de l'accroissement des pensions et du recours trop fréquent aux obligations à court terme, et même sur les services ministériels une notable augmentation était à prévoir, surtout sur l'enseignement primaire et les P. T. T. : en tout 50 millions environ de dépenses de plus en 1904 qu'en 1903, et encore à condition de faire face par l'emprunt aux garanties d'intérêts, expédient auquel le ministre se déclarait d'ailleurs décidé à renoncer pour revenir le plus tôt possible au principe tutélaire du paiement de la garantie sur les ressources propres du budget. Il avait fait tout son possible pour retrancher des dépenses, mais il ne fallait pas se faire d'illusions sur la possibilité d'en retrancher beaucoup tant qu'on n'aurait pas réalisé de profondes réformes dans l'organisation générale du pays : il avait pu cependant pratiquer pour 17 millions d'économies surtout sur la guerre, l'intérieur, et les travaux publics. Du côté des recettes on avait la ressource de revenir sur la loi inopportune du 17 juillet 1900 qui avait abaissé de 20 fr. les droits d'entrée sur les cafés dans l'espérance illusoire de donner à nos transactions avec le Brésil une activité qui ne s'était pas produite (1) : revenir à l'ancien droit de 156 fr. le quintal pouvait procurer 17 millions. L'avance de 40 millions imposée à la Banque de France par la loi de 1897 qui avait renouvelé son privilège, et la redevance annuelle à elle imposée en même temps, et qui en fait avait été depuis lors d'environ 4 millions par an, constituaient une somme de 62.500.000 dont 7.422.000 seulement avaient été avancés, comme l'avait voulu la loi, aux caisses régionales de crédit agricole : il restait donc environ 55 millions sur lesquels Rouvier proposait de distraire 15 millions (donc en

(1) Il s'était même produit le contraire, le Brésil ayant répondu à notre bon procédé en portant au 1er janvier 1901 à 25 0/0 la partie des droits de douane payable en or, qui n'était auparavant que de 15 0/0. Et nos importations au Brésil, de 60.900.837 en 1897, tombaient à 37.462.000 en 1900, à 38.177.000 en 1902.

laissant intacte l'avance initiale de 40 millions), ou même en y ajoutant les 4 millions de la redevance de 1904. D'autres ressources étaient la possibilité de vendre les biens et valeurs provenant de successions en déshérence aussitôt après envoi en possession prononcé par le tribunal civil : une augmentation de droits sur les successions dévolues à des étrangers (qui en effet fut comptée pour 2 millions), et aussi la négociation, jusqu'à concurrence de 8.800.000, de rentes attribuées à l'Etat par voie de donations ou de legs avant le 1er janvier 1904. Enfin la bissextilité de l'année 1904 permettait d'escompter un supplément de produit des impôts et revenus indirects de 6.500.000 fr. Tous ces procédés réunis devaient permettre de porter à 3.572 millions les recettes, faisant face à toutes les dépenses, même à celles de la garantie. Sans doute ce budget n'était pas pleinement satisfaisant, ne réalisant l'équilibre que grâce à des ressources exceptionnelles, et il était dépourvu d'un fonds sérieux d'amortissement. Mais tel quel il constituait un progrès et permettait d'attendre des jours meilleurs, qui déjà commençaient à luire avec les plus-values notables des revenus publics par rapport à 1902, 150.879.300.

Merlou, rapporteur général de la commission du budget, rendit justice à la simplicité de ce projet (les dispositions spéciales dans lesquelles trop souvent on avait entassé les mesures les plus hétérogènes, depuis de simples opérations de comptabilité jusqu'à de véritables lois de principe, en avaient disparu, et il était permis d'espérer que le vote du budget en temps normal, cette règle essentielle, violée tous les ans depuis 1896, en serait plus facile), et à sa sincérité : l'auteur en avait échappé à la tentation bien naturelle d'escompter de fortes plus-values de recettes, l'année 1902 sur laquelle elles devaient être calculées étant la plus faible qu'on eût vue depuis longtemps. Sans doute les 3.572 millions proposés pour 1904 paraissaient très supérieurs aux 3.528 accordés pour 1903, mais si l'on tenait compte du demi-coupon de 3 0/0 dont 1903 avait été exceptionnellement déchargé, de 11.468.000 résultant de l'incorporation au budget d'un fonds de concours des P. T. T. et des nouveaux crédits nécessités pour l'exécution de lois votées ou par des développements de services, la différence n'était pas si grande entre les 3.528 millions de 1903 et les 3.572 demandés pour 1904. Ces 3.572 millions, la commission les réduisait à 3.567.442.884 en recettes et à 3.566.919.276 en dépenses. Elle approuvait le relèvement du droit sur les cafés brésiliens. Elle faisait quelques réserves sur la partie du rapport de Rouvier relative aux caisses de crédit agricole, mais acceptait pour 15 millions la reprise à faire sur l'avance de la Banque de France. Merlou jetait un regard rétrospectif sur tous nos budgets depuis 1883, faisait remarquer que les augmentations de dépenses depuis cette date attei-

gnaient 689.484.945, les diminutions 205.453.961, laissant donc une augmentation nette de dépense de 484.031.000 : les principales diminutions portaient sur la dette consolidée (100.066.501) et sur la dette à terme, 82.441.965, ceci seulement d'ailleurs parce que le budget de 1903 ne comprenait pas d'allocation pour remboursement d'obligations à court terme ; les principales augmentations portaient sur la dette viagère, qui de 1883 à 1888 avait grossi de 23.694.648, de 1888 à 1893 de 11.883.600, de 1893 à 1898 de 12.761.754, et de 1898 à 1903 de 15.967.095, en tout 64.304.121 et sur les services généraux des ministères. Et il terminait son rapport par une profession de foi assez inquiétante pour l'équilibre des budgets futurs : « l'Etat, disait-il, le plus grand employeur du pays, doit donner au patronat tout entier l'exemple de la justice et de la bienveillance : il a amélioré le sort de cette multitude d'humbles agents : ce sera l'œuvre de l'avenir d'accomplir les grandes réformes de solidarité sociale que ne permettent pas de réduire les charges du présent. Néanmoins il apercevait quelques difficultés dans l'avenir : nous ne cherchons pas, en signalant la gravité, le triomphe facile qui consiste à proclamer des périls imaginaires que soulignent à l'envi les adversaires de nos institutions. Il n'y a pas de péril : mais la situation doit attirer toute l'attention du Parlement et éveiller toute sa prudence : prudence, disait l'Exposé des motifs, d'autant plus nécessaire que si nous pouvons espérer voir dans un avenir peu éloigné disparaître les dernières traces de la crise dont nos recettes ont subi le contrecoup, il ne faut pas cependant se dissimuler que les plus-values ne sauraient être indéfinies dans un pays dont le développement est aussi ancien que le nôtre, où la population reste presque stationnaire, et où la marche ascendante de la fortune publique et la progression normale des revenus de l'Etat ne saurait être aussi rapide et aussi accentuée que chez les peuples plus jeunes, plus prolifiques et en voie de croissance constante. »

Il ne fut pas possible à Rouvier de faire accepter de la Chambre le relèvement des droits sur le café, la grande consommation qui s'en faisait rendant cette augmentation très impopulaire, ni la désaffectation des fonds mis en réserve pour les caisses de crédit agricole, les députés des campagnes y étant hostiles ; et en conséquence force lui fut de continuer à faire face aux garanties d'intérêts par une émission d'obligations à court terme, en se réservant seulement la faculté de ne pas les émettre si le rendement de l'impôt pouvait l'en dispenser. Ce fut le plus grand changement que subit son projet de budget en traversant la Chambre. Une nouvelle proposition de suppression du budget des cultes fut facilement repoussée ainsi que certaines propositions de réforme des conseils de guerre, de limita-

tion progressive des armements, de diminution des dépenses militaires et de constitution d'un budget de la solidarité sociale : plus orageuse fut la discussion du budget de la marine où les singuliers procédés de Pelletan, rigueurs inouïes contre des officiers de mérite, complaisances inépuisables pour des hommes suspects, dénonciations provoquées et récompensées, libertés singulières prises avec les devoirs de sa charge, anarchie croissante, suscitaient jusque sur les bancs de la majorité gouvernementale de vives attaques et d'ardentes protestations.

Aux finances Rouvier s'appliqua à la fois à rassurer et à avertir : la rente française avait baissé de 3 points, mais les consolidés anglais de 11 : la circulation des Bons du Trésor n'était plus que de 150 millions, après l'avoir été un instant de 400 : la situation des caisses d'épargne était belle, leur prospérité n'avait nullement été atteinte par un excédent de retraits dû surtout à des hostilités politiques : il rappela le brillant succès de la dernière émission du Crédit Foncier, regretta de ne pouvoir, comme il l'eût tant désiré, boucler le budget sans émettre des obligations sexennaires, mais annonça l'espoir d'y parvenir l'année suivante, et insista sur la nécessité d'un amortissement rapide de ces obligations à court terme, sans quoi rien ne pourrait garantir contre le danger d'être quelque jour acculé à l'emprunt. Il ne put empêcher le vote de quelques amendements tendant à diminuer quelques unes des rigueurs de la dernière loi sur les bouilleurs de cru, mais un seul de ces amendements, qui admettait à faire la preuve contraire contre les procès-verbaux des agents de la régie, devait trouver grâce devant le Sénat.

Le vote du budget fut terminé à la Chambre le 4 décembre et le projet fut porté au Sénat où à son ordinaire Antonin Dubost, encore rapporteur général, lui consacra une étude approfondie et bien différente de l'optimisme en honneur dans les régions officielles. On parlait beaucoup de crise, et il était dangereux d'en trop parler d'abord parce qu'elle n'avait pas tant de gravité, en suite parce qu'en exagérer l'importance était encourager l'illusion trop répandue qu'une fois cette crise terminée on pourrait impunément revenir aux méthodes et pratiques antérieures, et rendre plus difficile la tâche, déjà suffisamment ingrate par elle-même, de ceux qui ont entrepris de rechercher et de dévoiler les abus et les vices de notre organisation administrative et financière. De nos mauvaises habitudes, surtout : si nous nous étions laissé entraîner à des orgies de dépenses dans les premières législatures c'était en grande partie par la facilité d'en masquer une partie importante en les excluant du budget ordinaire et en les reléguant dans des budgets extraordinaires ou comptes spéciaux qui échappent à

tout contrôle réel. On était revenu à l'unité budgétaire, mais non pas encore entièrement, et non sans que ce principe essentiel ait reçu quelques accrocs. Sans doute les dépenses s'étaient quelque temps modérées, mais elles avaient recommencé à croître, et si l'on comparait, non pas dans leurs chiffres apparents mais dans leur réalité, en tenant compte notamment de ce qu'avaient ôté à nos budgets actuels les deux conversions de 1894 et de 1902 et la séparation des dépenses de l'Algérie, nos dépenses de 1891 et nos dépenses de 1903, il apparaissait que dans cet intervalle de 12 ans elles s'étaient accrues de 500 millions et demi (1). L'état de nos finances s'était certainement amélioré, mais l'amélioration était bien insuffisante, l'établissement des budgets était toujours difficile, et des expédients toujours nécessaires : pour 1903 il avait fallu le bénéfice de la conversion, la renonciation à l'amortissement de l'emprunt de Chine, la suppression de divers autres amortissements : mais 1904 n'offrait plus de rentes à convertir, ni d'amortissements à réduire, les faibles amortissements qui subsistaient étant tous obligatoires, et on en était réduit à compter sur la bissextilité de 1904 et à faire emploi de recettes nouvelles pour équilibrer ce nouveau budget. Parmi ces recettes Antonin Dubost blâmait celle à provenir de l'aliénation de rentes appartenant à l'Etat par suite de déshérences, une telle aliénation équivalant à un véritable emprunt, et un emprunt avoué, en obligations à court terme, étant toujours préférable : quant à celles provenant de dons et legs il en admettait l'utilisation, mais à titre purement éventuel et pas pour plus de 2.800.000 fr. Il était heureux que le progrès des recettes des chemins de fer (24.382.400 pour les 11 premiers mois 1903 par rapport à la même période de 1902) permît de compter sur une diminution notable du fardeau de la garantie d'intérêts. Mais pour guérir vraiment le mal des finances, il faudrait que les charges totales et les ressources du budget fussent en harmonie de plus en plus étroite : il faudrait beaucoup rembourser, beaucoup amortir, tout incorporer dans le budget ordinaire : il faudrait du temps, de la patience, et beaucoup de modération dans les désirs, ce qui serait une grande nouveauté dans notre pays. La situation était meilleure que 20 ans auparavant, mais elle était toujours gênée, elle manquait d'élasticité, on était incapable de faire face au moindre imprévu : bien des dépenses nouvelles ou destinées fatalement à grossir apparaissaient à l'horizon, la dette viagère, l'amortissement du 3 0/0 amortissable, les dépenses d'assistance sociale, etc. Et Dubost terminait ce remarquable rapport, cette excellente page d'histoire,

(1) Raffalovich, *Le marché financier en* 1903-1904, p. 194.

en faisant toucher du doigt, à propos du budget de la marine, les vices de nos habitudes financières et administratives, le désordre de la comptabilité, l'excès des dépenses, l'immense gaspillage d'argent et de forces, la foncière incapacité industrielle de l'Etat : il était impossible de voir clair dans ce chaos, devenu plus impénétrable peut-être encore qu'au temps où Etienne Lamy (1879) avait, dans un rapport célèbre, montré toute la gravité de la plaie. Les états verts, roses, jaunes, blancs, disait Dubost, s'entassent sur la table du rapporteur et ne lui fournissent qu'une seule conviction, c'est que la plupart n'ont aucune valeur ni sincérité et que leur ensemble est incohérent... Il était impossible de régler la marche d'un grand organisme de production industrielle et d'en contrôler la gestion sans recourir aux règles normales de l'industrie et en leur appliquant, coûte que coûte, l'appareil inadaptable des formalités budgétaires et administratives... L'unique préoccupation de l'administration semble être de contrôler ses agents et de ne point se contrôler elle-même. Des directeurs avouent qu'ils maintiennent des ateliers inutiles, fabriquant beaucoup plus cher que le commerce, uniquement pour conserver la main à leurs ouvriers. Ce budget, grossi dans d'énormes proportions (en 1887 232.100.000 en comptant les pensions de la marine, en 1903 352.100.000 y compris le même supplément) comportait bien une marge d'économies et de ressources d'environ 25 0/0.

Rouvier convint de la justesse de la plupart de ces critiques, mais nota une très réelle amélioration : si 1901 avait eu 126 millions de déficit (par 79 millions d'insuffisance de recettes et 67 millions de crédits supplémentaires réduits ensuite à 47 par des annulations), si 1902 en avait eu un autre de 115 (72, plus 78 millions de crédits supplémentaires réduits ensuite à 43), les choses s'annonçaient beaucoup mieux pour 1903 pour lequel aucun crédit supplémentaire n'avait été demandé avant novembre et qui aurait certainement des plus-values importantes. Abordant ensuite une question fort importante, trop souvent laissée de côté, il rappelait que pour quelques personnes les dépenses faites par les Compagnies de chemins de fer pour le compte de l'Etat devaient entrer en ligne de compte pour l'évaluation du déficit : point de vue qui, disait Rouvier, peut se défendre, mais alors à condition qu'on tienne compte aussi des amortissements pratiqués chaque année par ces mêmes Compagnies, environ 50 à 60 millions par an, qui diminuaient d'autant le passif d'une propriété devant un jour faire retour à l'Etat (1).

---

(1) En 1902 les six grandes Compagnies de chemins de fer remboursaient

L'examen par le Sénat des dispositions votées par la Chambre aboutit à une réduction de 8.806.648 sur les crédits votés, et au contraire à une augmentation de 1.823.210 pour des commissaires spéciaux de police, que les socialistes avaient fait rayer mécontents, d'une bagarre survenue le 29 octobre 1903 à la Bourse du travail entre grévistes et agents de police, où les premiers avaient été assez malmenés. Tout en n'osant pas conserver Lépine, son préfet de police, Combes tenait à maintenir l'organisation qui l'avait défendu en cette circonstance contre des exaltés dont il voulait les voix sans vouloir cependant de leurs idées, et il avait déclaré poser la question de confiance sur l'accord du crédit de 1.823.210 qui fut voté par les deux Chambres ; en même temps elles accordèrent aussi un relèvement de salaires pour les ouvriers des arsenaux de la marine, vivement demandé par Pelletan. Après la navette traditionnelle toutes deux se trouvèrent d'accord le 30 décembre 1903 sur un budget de 3.565.390.586 en recettes et de 3.565.219.928 en dépenses ; la loi de règlement du 22 décembre 1911 constata que les recettes s'étaient montées à 3.739.049.671 et les dépenses à 3.638.527.481 : comme en 1903 les obligations à court terme ne furent pas émises. Un article de la loi de finances du 30 décembre 1903 faisait un effort sérieux, mais condamné d'avance à rester infructueux, pour supprimer un des principaux abus qui ruinaient nos finances, à savoir l'abaissement excessif de l'âge de retraite des fonctionnaires : abus poussé à tel point qu'au mépris de la loi de 1853 diverses administrations suivaient à cet égard des règlements particuliers, en sorte que d'après Antonin Dubost il n'était pas rare de rencontrer un fonctionnaire accompagné d'un ou même de deux de ses prédécesseurs, encore pleins de vie et d'activité, et se gaussant de la facilité avec laquelle l'Etat les avait mis à la retraite : cet article 18 proscrivait tout règlement ayant pour objet de fixer une limite d'âge au-delà de laquelle les titulaires de certains emplois ne peuvent être maintenus en fonctions, abrogeait tous règlements de cette espèce en vigueur dans diverses administrations publiques, et rappelait que la loi du 9 juin 1853 et le décret du 9 novembre suivant confèrent simplement aux ministres la *faculté* d'admettre les fonctionnaires civils à faire valoir leurs droits à la retraite.

Situation des finances en 1904. — Un bon juge, M. Stourm, a pu qualifier de point culminant de nos finances l'année 1904, où les

---

277.374 obligations pour 135.035.200 fr. ; en 1903, 287.326 pour 147.509.375 ; en 1904, 299.507 pour 153.850.950. La même année 1904 elles vendaient 300.470 obligations pour 131.205.382. Ainsi les remboursements tendaient à l'emporter sur les émissions nouvelles. Cf. pp. 55 et 57.

crédits additionnels, au lieu de dévorer librement les plus-values réalisées, se virent comprimés par la même main vigoureuse qui de 1887 à 1890 les avait presque entièrement éliminés... « 1904 a eu 11.813.600 de plus-values et 100.512.209 d'excédent... Les dépenses réellement effectuées n'y ont excédé les crédits primitifs que de 32.600.000... Le système fiscal existant a pu une dernière fois y lutter victorieusement contre le débordement des dépenses publiques et y donner des preuves suprêmes de sa puissance féconde. » Le fait est vrai : 1904 n'eut ni crédits extraordinaires, ni déficit : les recouvrements dépassèrent de 140 millions ceux de 1903 : et en dépit des grèves, des agitations ouvrières, en dépit des projets du rachat de l'Ouest, d'extension du réseau de l'Etat, d'une nouvelle offensive de l'impôt sur le revenu, modeste avec Rouvier qui ne lui demandait que 182 millions en remplacement de la personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, plus inquiétante avec Merlou qui voulait en tirer 265 millions, l'année 1904 fut aussi vide d'événements au point de vue financier qu'elle en fut pleine au point de vue de la politique intérieure avec la dissolution du Bloc et l'ébranlement du ministère Combes, ou extérieure avec la convention franco-anglaise du 8 avril et la guerre russo-japonaise. Ce fut un temps d'arrêt dans la décadence de nos finances : ce ne pouvait être malheureusement un retour à la santé que si l'on avait pu agir sur la source même du mal, la servilité des élus envers les électeurs et les exigences toujours grandissantes de ceux-ci, et contre ce mal nul ne pouvait rien. « De toutes parts (Marché financier de 1904-1905, p. 45), les mains se tendent pour puiser dans les caisses de l'Etat. C'est d'abord la foule des fonctionnaires dont le nombre va toujours s'accroissant... Ensuite viennent tous ceux qui à un titre quelconque demandent la protection de l'Etat, armateurs, constructeurs, filateurs, sériciculteurs. Le jour où l'Etat servira une pension aux vieillards il y aura peut-être en France quelques citoyens qui ne seront ni fonctionnaires, ni pensionnés, mais qui auront simplement l'honneur d'être contribuables. Ne songera-t-on pas un jour à les protéger à leur tour ? ».

Budget de 1905. — C'était encore un budget en forte augmentation que celui de 1905, dont le projet était déposé par Rouvier le 30 mars 1904, en augmentation sensible notamment sur les exploitations industrielles de l'Etat, sur l'instruction publique (application des mesures votées pour les traitements de l'enseignement primaire et création d'emplois) : sur les dépenses militaires (11.250.000): en tout 38 millions et comme 1904 avait profité de 47.800.000 de ressources exceptionnelles c'était environ 86 millions à trouver. Heureuse-

ment les recettes étaient dans une situation plutôt satisfaisante : 1903 avait donné 136.521.125 de plus-values sur les prévisions et 156.428.050 sur les produits réalisés en 1902 : les 8 premiers mois 1904 donnaient eux aussi des plus-values notables, 407.352.000 à l'enregistrement au lieu de 383.679.000, 243.117.000 aux douanes au lieu de 213.824.300, etc. L'augmentation devait être surtout considérable sur les sucres : 576.331 tonnes contre 524.077 en 1903, avec plus-value de 9.775.000 fr. sur les évaluations et de 16.991.000 sur 1903. Seul l'alcool continuait à tromper les espérances, en dépit ou à cause de l'augmentation des tarifs, 326.034.556 en 1903 au lieu de 407.000.000 espérés en 1901. Dans l'ensemble 1905 donna 145 millions 820.800 de plus value sur 1903.

La progression des recettes suffirait-elle à contrebalancer la montée continue des dépenses ? Peut-être, si l'on écoutait les conseils de Rouvier rappelant que c'étaient les conversions de 1894 et de 1902 et l'heureuse diminution d'environ 30 millions sur les garanties d'intérêts aux chemins de fer qui avaient à peu près rétabli l'équilibre, mais que ces chances heureuses ne se retrouveraient point toujours, que donc l'équilibre était toujours précaire, et que le seul moyen de le rendre certain et durable était de comprimer les dépenses, de diminuer surtout les moins productives de toutes, celles de la dette publique. Etant donnée l'augmentation quasi fatale des dépenses de l'Etat et l'impossibilité d'y faire face par la seule progression normale des ressources du Trésor, des réformes administratives profondes, susceptibles de réduire notablement les dépenses publiques, étaient le seul moyen d'éviter d'être un jour acculé à l'emprunt. Et en effet la prudence était d'autant plus nécessaire qu'au 1er janvier 1905 il circulait pour plus de 357 millions d'obligations à court terme (197.620.000 par la loi regrettable du 17 février 1898, le reste pour combler les vides des budgets depuis plusieurs années) et que pour amortir ces obligations ne figurait qu'un crédit presque ridicule de 1 million. Or compte tenu de diverses autres augmentations, à la guerre, à l'instruction, à l'intérieur (5.475.000 de plus pour les enfants assistés et moralement abandonnés), c'était à un total de 3.617.321.779 que le projet de budget 1905 se montait définitivement.

Rouvier considérait toutefois la situation comme rassurante à condition que fût pratiqué un amortissement énergique, qu'on se rappelât que les besoins vitaux du pays ne sont pas ceux seulement qui se traduisent par des réclamations véhémentes et intéressées, et qu'on sût résister à certaines augmentations de dépense dont l'urgence n'est pas immédiate. Puis il constatait avec satisfaction que la campagne de dénigrement contre le crédit de l'Etat et contre les

caisses d'épargne avait dû cesser en présence de son insuccès et du peu d'importance des résultats obtenus.

Le ministère Combes n'était certainement pas un de ceux sur lesquels on pouvait compter pour l'accomplissement de ce programme. C'est même malgré lui que fut faite une des très rares économies (et toute relative d'ailleurs) qu'on puisse citer vers cette date. Lorsque voulant achever la grande exécution d'écoles congréganistes qui avait signalé l'année 1902, il s'attaqua même à quelques unes qui tenaient leur droit d'enseigner des actes même qui leur avaient donné jadis l'existence légale et voulut que leur suppression fût un fait accompli dans le délai de 5 ans: un amendement Caillaux qui élevait ce délai à 10 ans fut voté à 11 voix de majorité : léger échec qui fit impression, comme semblant indiquer quelque propension à moins s'asservir aux passions ministérielles.

Le 13 juillet les contributions directes de 1905 furent votées à une grosse majorité, cette fois encore sans changement, et ni les railleries de Gauthier de Clagny qui se moquait de la majorité partant en vacance sans avoir même tenté d'accomplir la grande réforme si vantée, ni les objurgations de Magniaudé qui voyait une fois de plus s'éloigner la Terre promise, ne modifièrent en rien ce résultat trop prévu. Combes fit seulement mettre cette grande réforme à l'ordre du jour de la première séance après la rentrée : c'était de style.

Ebranlement du ministère Combes. — Mais les grands événements qui allaient se produire pendant les vacances, aggravation de la crise religieuse, démission des évêques de Dijon et de Laval, que le gouvernement affecta de considérer comme non valable, trouble profond causé par les grèves de Marseille, lettre accablante pour le ministère du lieutenant-colonel Hartmann dont la déposition devant la cour de cassation avait été une des principales causes de la révision de la condamnation de Dreyfus, tout cela devait rendre plus vaine que jamais l'inutile promesse. A la rentrée l'attention générale se portait tout entière vers des choses plus intéressantes que l'impôt sur le revenu. Le 28 octobre Guyot de Villeneuve avait fait à la tribune les foudroyantes révélations sur le système abject de délation en usage dans l'armée, qui jetèrent la stupeur et le désarroi dans la majorité ministérielle: elles amenèrent un vote de blâme pour les procédés inadmissibles qui venaient d'être signalés à la tribune s'ils étaient reconnus exacts, et de confiance qu'en ce cas le ministre de la guerre saurait leur donner les sanctions nécessaires. Jaurès lui-même reprocha au ministre de la guerre l'emploi de moyens occultes d'information indignes d'un gouvernement républicain, bien qu'il ait ensuite rapidement changé d'avis et que 3 jours aient suffi à ce « so-

phiste verbeux (1) » pour lui faire déclarer juste et nécessaire ce qu'il avait jugé indigne d'un gouvernement républicain. Mortellement atteint le général André devait se retirer le 15 novembre et était remplacé par Berteaux. Combes se raccrochait encore au pouvoir, et même après la triomphale élection à Paris de l'amiral Bienaimé que Pelletan avait révoqué de son poste de préfet maritime à Toulon, après l'élection à la présidence de la Chambre de Doumer qui avait qualifié la présence de Pelletan au pouvoir de danger national, il se faisait encore (14 janvier 1905) un titre de gloire d'avoir fermé 14.000 établissements congréganistes et énumérait complaisamment ce qu'on appela le *calendrier des réformes* : d'abord le vote du budget qui prendrait du 15 janvier au 20 février, puis l'impôt sur le revenu, affaire de 2 ou 3 jours, puis du 10 mars au 23 avril retraites ouvrières et la séparation : le Sénat « marcherait d'un pas égal ». Après l'odieux c'était le ridicule. La majorité ministérielle tomba ce jour à 6 voix (dont les voix des ministres), et comprenant enfin la nécessité de se retirer Combes l'annonça le 15 et remit en effet le 18 sa démission « traqué qu'il était depuis 18 mois par une coalition d'ambitions impatientes et de haines cléricales et nationalistes ».

Discussion du budget de 1905. — C'est pendant la durée de ce pitoyable effondrement que se fit du 14 novembre au 4 mars 1905 la discussion à la Chambre du budget de 1905, longtemps retardée par une maladie de Rouvier. A l'intérieur la suppression des fonds secrets fut rejetée par 293 voix contre 262 : les socialistes goûtaient trop ce ministère qui faisait si bien leurs affaires pour lui créer des ennuis : quelques-uns, embarrassés, firent ensuite rectifier leur vote et déclarèrent avoir voté contre : mais sur le chiffre proposé 1.200.000, Doumer fit voter une réduction de 200.000 pour « supprimer le budget de la corruption » : Combes protesta vivement mais voulant à tout prix rester encore au pouvoir il se résigna et accepta la diminution préférant une humiliation à un échec. Rouvier étant rétabli s'engagea, un peu malgré lui, car l'intérêt capital à ses yeux était le vote du budget en temps normal, un débat sur l'impôt sur le revenu, le sien, mais surtout un autre, proposé par Merlou (2) et

---

(1) *Rappel*, 4 nov. 1904 (citation d'un article de la République française). — On avait voulu, disait Reinach dans le *Siècle*, attacher l'armée à la République : si l'on voulait l'en détacher, comment s'y prendrait-on ?

(2) Ce projet gardait du projet Rouvier la taxe personnelle, mais au taux de 2,50 0/0 au lieu de 1,50, remplaçait la taxe d'habitation proposée par le gouvernement par l'élévation de 3,20 à 4 0/0 de l'impôt foncier sur la propriété bâtie, de 4 à 5 0/0 de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, par une taxe de 4 0/0

René Renoult, tendant à remplacer, outre la personnelle-mobilière et les portes et fenêtres, la contribution foncière sur la propriété non bâtie : les dispositions en étaient plus inquiétantes et les dangers politiques et sociaux plus visibles, surtout quand Emile Rey eut fait accepter à la commission de législation fiscale un amendement qui à la limite minimum de 750 fr. dans les communes de 2.000 habitants et au-dessous, en substituait une autre de 1.500 fr., de 2.000 dans les villes de plus de 30.000 habitants, et ainsi multipliait encore le nombre des exempts. Jules Roche prononça les 5 et 6 décembre un fort beau discours pour démontrer qu'un tel impôt était en contradiction manifeste avec l'esprit de 1789 qui n'était point de faire des exempts, mais au contraire d'empêcher qu'il y en eût, et que l'idéal n'était pas du tout que les 22.645 millionnaires, que d'après Jaurès, (Dépêche de Toulouse du 5 décembre) la France contenait, fussent livrés pieds et poings liés à la discrétion d'un parti qui regarde la confiscation du bien d'autrui comme chose licite, et même louable, toutes les fois qu'elle est possible. Les choses n'étaient pas encore alors assez avancées pour que de telles opinions fussent vraiment dangereuses. Caillaux recommandait (13 décembre) l'impôt par cédules, condition essentielle à ses yeux de la réforme fiscale, sans y ajouter l'impôt global dont il devait faire 3 ans après le morceau capital de sa réforme. Ribot défendit notre vieux système fiscal et rappela le mot de Rouvier que la vraie réforme était une diminution des dépenses. Rouvier fit valoir à l'appui de son projet qu'il n'était point progressif puisqu'il conservait le même taux jusqu'aux degrés les plus élevés de l'échelle : mais il cédait visiblement du terrain, et montrait aussi en lui une ressource d'une précieuse élasticité pour couvrir les énormes dépenses que l'avenir allait peut-être imposer à nos budgets. Mais l'heure de l'impôt sur le revenu n'avait décidément pas encore sonné, et les travaux de sondage, les travaux d'approche que venait de faire par ordre M. Payelle, directeur des contributions directes (par application de la méthode bien française de faire d'abord le projet et seulement ensuite les sondages pour l'exécution du projet), restèrent inutiles : il ne semble pas qu'en toute hypothèse ils eussent pu servir à grand'chose (1). Le 20 décembre, après avoir décidé de

---

sur les créances hypothécaires et chirographaires, enfin, idée plus juste mais condamnée d'avance à échouer, par l'établissement sur tous les électeurs d'une taxe civique de 1 fr. Ainsi serait réalisée l'égalité complète, du pouvoir par le bulletin de vote, du devoir patriotique par le service militaire, du devoir fiscal par la taxe civique. Le projet Merlou comportait la déclaration.

(1) Il résultait en effet des efforts faits pour saisir les revenus des valeurs mobilières que la presque totalité de ces revenus mobiliers avait dû être appré-

passer à la discussion des articles, la Chambre décida tout à coup de revenir à la discussion du budget : ce qui eut lieu.

Cependant la discussion des budgets des différents ministères se poursuivait : aux finances Charles Thomson, rapporteur (1), renouvela les justes critiques contre l'existence toujours perpétuée de comptes spéciaux qui rompent l'unité budgétaire, comme le compte de perfectionnement du matériel d'armement, le plus impossible de tous à justifier, car s'il est une dépense toujours subsistante c'est bien celle-là avec les changements continuels qui empêchent qu'un perfectionnement d'armement soit jamais chose achevée. A la marine la triste administration de Pelletan fut vivement attaquée par nombre d'orateurs et notamment par le rapporteur Charles Bos, (2) qui montra la France dépensant dans les 10 dernières années 2.600 millions pour sa marine et obtenant moins de résultats que l'Allemagne avec 2 millions, une organisation du travail déplorable car sur 27.000 ouvriers des arsenaux 12.000 n'avaient rien à faire.

Les bouilleurs de cru. — Aux recettes le grand sujet de discussion était la législation de 1903 sur les bouilleurs de cru, et surtout une circulaire ministérielle du 8 août 1903 qu'on accusait d'en avoir aggravé les rigueurs. Dans les régions viticoles et de fruits à alcool ce sujet passionnait littéralement l'opinion. Le grand argument des adversaires de la législation de 1903 était qu'elle n'avait servi qu'à développer la consommation des alcools industriels, produits moins chèrement, plus librement, en plus grande quantité, et que ni la santé publique compromise par ces alcools malsains, ni le fisc qui voyait s'évanouir sa proie sans pouvoir la saisir, n'avaient à s'en féliciter. Le grand défenseur des bouilleurs, Castillard, affirmait que

---

ciée uniquement d'après la notoriété publique et l'estimation des répartiteurs, et que la détermination des revenus industriels, commerciaux, avait également soulevé des difficultés considérables, etc.

(1) Il allait devenir ministre de la marine dans le cabinet Rouvier le 23 février 1905.

(2) Cuvinot, rapporteur de ce budget au Sénat, devait être plus sévère et plus courageux : il proclamait la possibilité et l'utilité d'une réduction progressive du nombre des ouvriers. Il n'osait pas toutefois réclamer des congédiements et bornait son vœu à ce qu'on réduisît les effectifs avec tous les ménagements en ne détruisant pas d'une main (par des admissions nouvelles) ce qu'on aurait fait de l'autre : et il exprimait timidement un vœu pour retour au travail à la tâche, supprimé par Pelletan pour donner satisfaction à des doléances « n'émanant certainement pas des bons ouvriers, lesquels y trouveraient leur compte ». Le résultat de toute cette campagne allait être un relèvement de salaire pour 21.966 ouvriers des ports.— Et quand le 14 novembre éclata à Brest une grève générale (courte d'ailleurs, elle cessa le 16), toute la fermeté se borna à ne pas payer les jours d'absence.

faire bouillir était le seul moyen pour les cultivateurs d'éviter la perte complète de leurs vins et cidres qui s'avariaient dans leurs caves : ils ne pouvaient plus maintenant en tirer parti, l'eau-de-vie qu'ils fabriquaient dans les conditions actuelles revenait trop cher : la loi de 1903 avait porté un coup funeste à l'agriculture au profit des industriels fabricateurs d'alcool, les formalités compliquées exigées par la loi de 1903 rebutaient le petit vigneron qui aimait mieux vendre son vin à un prix déprimé que le faire bouillir, etc. Rouvier combattait ces exagérations, niait que la production de l'alcool de fruits eût baissé ; tout d'ailleurs devait céder à la nécessité de sauvegarder l'équilibre du budget. Zévaès articulait un autre grief : la loi de 1903 avait été faite contre les petits bouilleurs : qu'on les laisse tranquilles, et qu'on frappe plutôt les gros distillateurs, ceux qui fabriquent avec des produits d'achat, ceux qui font travailler et qui ne travaillent pas eux-mêmes. On n'oubliait pas non plus de faire remarquer que les populations le plus rudement frappées par les rigueurs injustes de la législation de 1903 étaient celles de départements profondément et constamment républicains, Isère, Drôme, Haute-Saône, Aube, etc., qui avaient toujours donné à la République aux heures de crise l'appui le plus désintéressé, et qui avaient bien le droit de compter sur plus de bienveillance de la part de législateurs républicains. Paul Coutant développa cette théorie que le droit de bouillage faisait partie intégrante du droit de propriété, théorie que Rouvier rejetait avec indignation et avec un parfait dédain pour ces intérêts de circonscription.

Les arguments étaient faibles, mais l'attaque devenait si forte qu'il parut nécessaire de céder un peu de terrain : Cochery, devenu maintenant président de la commission du budget, exprima l'idée que les abus dont on se plaignait avaient peut-être pour cause moins la loi elle-même que certains détails d'exécution : c'était annoncer qu'on était disposé à négocier : il fut décidé de consacrer à ces questions et à tout ce qui concernait le régime des boissons les séances du jeudi matin. En même temps une vigoureuse attaque était menée contre le tabac de zone (on se rappelle que le maintien du privilège des zones avait été pour Rouvier le moyen d'avoir la majorité nécessaire pour faire passer la restriction des privilèges des bouilleurs de cru) : on répandait que la vente du tabac de zone était loin aussi d'être productive qu'on le pensait et qu'elle était d'ailleurs en baisse. Force fut donc de céder quelque chose, et ce quelque chose fut d'abord l'augmentation de 5 litres par adulte travaillant avec le chef de famille, jusqu'à 50 litres, de la quantité d'alcool allouée en franchise. Rouvier n'avait pu empêcher ce vote rendu par 302 voix

contre 253, mais il avait déclaré se réserver, si l'article était voté, d'en demander au Sénat le rejet.

Rouvier fut plus heureux dans une autre question fort vivement discutée aussi, celle des majorats de création napoléonienne qui se transmettaient dans chaque famille à l'aîné des descendants du majorataire gratifié. Le vœu général était de faire disparaître la législation d'exception qui régissait les majorats mais les opinions différaient beaucoup sur le moyen d'arriver à ce résultat. A l'extrême gauche on voulait suppression pure et simple d'une chose incompatible avec le droit public moderne ; sans rachat, la République, disait Thivrier, n'étant nullement obligée de payer avec l'argent des contribuables les libéralités de l'empereur : des gens plus modérés objectaient que les majorats avaient été constitués sur l'avis de jurisconsultes éminents, avec des formes légales inventées spécialement à leur intention, que c'étaient des biens possédés de la façon la plus régulière, comme Waldeck Rousseau l'avait reconnu, qu'ils jouissaient en outre d'un titre particulièrement incontestable, l'inscription sur le Grand Livre de la dette publique, et qu'un rachat pourrait être chose fort opportune mais que la suppression pure et simple serait un vol. C'était précisément ce que pensait Rouvier, et il avait passé le 14 octobre 1904 avec les titulaires de majorats réversibles au domaine de l'Etat, (il en subsistait 39, de 1.055.584 fr. dont 721.768 fr. de rentes 3 0/0) une convention par laquelle ceux-ci abandonnaient tous leurs droits contre une somme de 15.834.900. C'était cette convention, extrêmement avantageuse pour l'Etat, à qui elle faisait passer, pour moins de 16 millions, un capital qui en rentes, en immeubles et en actions de la Banque de France représentait une valeur de 27 millions et demi, qu'il s'agissait de faire passer dans la loi de finances de 1905 : Thivrier l'attaqua avec violence, mais fut battu par 278 contre 249 : il revint à la charge et proposa d'accorder seulement des pensions de 6.000 fr. pendant 20 ans : Rouvier s'y opposa avec une extrême vigueur et supplia la Chambre de ne pas faire, pour plaire à Thivrier, un premier pas dans la voie de la révision des titres de propriété des citoyens français : et il l'emporta cette fois à une majorité bien plus considérable, 321 contre 254.

Vote du budget de 1905. — Le 8 mars la Chambre avait achevé sa tâche, non sans avoir élevé jusqu'à 3.628.724.747 ce budget fixé primitivement à 3.603 millions. Une nouvelle augmentation du plus gros chapitre de l'enseignement primaire, porté à plus de 147 millions et demi, et l'inscription à l'intérieur d'un crédit de 10.400.000 pour participation de l'Etat aux frais du service des enfants assistés

et moralement abandonnés, étaient les principales causes de cette augmentation de dépenses. La commission des finances du Sénat et son rapporteur, qui fut encore Antonin Dubost, auraient volontiers réagi contre ce regrettable laisser aller, le rapport de Dubost (29 mars) en est une preuve : il condamnait avec sa sévérité coutumière toutes les pratiques fâcheuses passées en habitude et ayant pour but ou pour résultat de dissimuler la véritable situation, comptes spéciaux en dehors du budget (il n'en comptait pas moins de 5 au 31 décembre 1904) (1), poussée formidable des dépenses entretenant et développant cette tendance ruineuse, mauvaise organisation des services (2), persistance de gestions anti-économiques, danger de ces prétendues réformes sociales (3) qu'on avait su rendre si populaires. L'opinion publique, disait-il, réclame des réformes dont elle ne mesure pas les graves répercussions financières : la commission des finances croit de son devoir de mettre les bons citoyens à même de connaître les relations étroites qui existent entre les dépenses budgétaires et l'impôt, ainsi qu'entre l'impôt et la situation économique du pays... Il n'est pas de système financier capable d'assurer les recettes nécessaires à la mise en application des réformes sociales dont on parle depuis si longtemps. Notre situation financière demande une attention de tous les instants. — Puis après cette mercuriale venait immédiatement une phrase rassurante destinée à faire passer le reste : « Elle est néanmoins digne d'envie et tous les autres pays sont solidaires du nôtre pour leurs opérations financières ».

Il était en effet infiniment plus facile de signaler le mal que de le

---

(1) Avances aux Compagnies pour garantie d'intérêts, 103.372.746 (qui n'augmentaient plus depuis que l'amélioration des recettes des Compagnies en avait allégé le fardeau, mais qui subsistaient, parce que les remboursements des Compagnies, quand elles en font, sont immédiatement absorbés par les dépenses ordinaires : liquidation des caisses vicinale et scolaire, 78.291.610 : perfectionnement de l'armement, 198.073.904, compte dont le solde débiteur n'était atténué, en ce moment, que par l'aliénation de quelques immeubles d'importance infime : avances pour le chemin de fer du Soudan, 25.080.924 : et services divers : en tout 410.455.109. C'est ainsi « que les difficultés qu'a fait naître l'accroissement des dépenses publiques ont conduit le gouvernement à laisser en dehors des budgets toute une catégorie de dépenses auxquelles il a été fait face au moyen des ressources du Trésor, et celui-ci est actuellement à découvert d'une grande partie de ses avances sans qu'aucun crédit suffisant existe pour les rembourser ».

(2) « Constitués et dirigés suivant des principes vieillis, et qu'il faudrait réorganiser sur des bases plus modernes ». Mais « une telle réforme exigeait un effort qu'on ne peut attendre que d'un gouvernement résolu et constitué uniquement pour cet objet ».

(3) « Prétendue solidarité sociale, disait-il à propos des retraites ouvrières et des lois d'assistance, n'aboutissant, avec des dépenses énormes, qu'à détruire l'antique solidarité sociale instinctive et naturelle ».

guérir : la commission des finances ne put pratiquer que de modestes réductions de crédits pour 10.022.014, que même le Sénat n'accepta que jusqu'à concurrence de 6.510.541 : le budget auquel il s'arrêta le 17 avril fut de 3.622.214.204 en dépense, et après la navette obligée entre les deux Assemblées il fut de 3.623.075.014 en recette et de 3.623.053.765 en dépense. Il était encore surchargé d'une foule de prescriptions de détail dont beaucoup n'étaient pas à leur place et auraient dû être l'objet de lois spéciales : le nombre des articles de la loi de finances était de 87, petit progrès par rapport à celles de 1902 et 1903 qui en comptaient 104 et 126, mais recul par rapport à celle de 1904 qui n'en avait que 54. Le budget de 1905 devait être réglé par loi du 17 mars 1912 : 3.706.838.510 de dépenses et 3.766.366.807 de recettes.

Assistance aux vieillards. — Ce n'est pas malheureusement, le chiffre seul des budgets qui peut renseigner exactement sur la situation financière : il faudrait, pour l'apprécier sainement, pouvoir calculer, à côté des dépenses déjà engagées, celles que les diverses lois ou projets de lois contiennent en germe pour l'avenir : et l'année 1905 fournit une preuve éclatante de cette vérité, bien des fois d'ailleurs vérifiée. C'était d'abord la loi du 21 mars 1905 sur le service de 2 ans, qui allait grossir dans de fortes proportions nos dépenses militaires : puis le 14 juillet, en dépit de la situation extérieure, si critique, la loi sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes, et aux incurables privés de ressources. Que cette loi fût une conséquence nécessaire de celles de 1893 sur l'assistance médicale gratuite, de 1904 sur les enfants assistés, il est possible : mais cela même est une preuve de l'extrême prudence nécessaire dans ces sortes d'interventions législatives, toujours très onéreuses et le devenant toujours bien au-delà des intentions primitives. Depuis 1903 l'assistance aux vieillards était en question, et les calculs parfois les plus fantaisistes, toujours au moins les plus incertains tant que le montant même des secours pécuniaires n'était point déterminé par la loi, se succédaient les uns aux autres sans pouvoir éclairer beaucoup une question forcément très obscure. Un des plus sérieux, celui de l'Office national du Travail, en 1903, prévoyait 600.000 assistés, dont 213.000 vieillards, 160.000 infirmes, 225.000 incurables, et une dépense totale de 165 millions dont 83 à la charge des communes, 39 à celle des départements, 28 à celle de l'Etat : ces chiffres jugés inquiétants furent laissés de côté. Le ministère de l'intérieur, qui croyait pouvoir annoncer quelques 153.000 individus à assister, fut cru davantage et la loi fut votée sans que personne sût au juste où elle pouvait conduire. Elle accor-

dait secours à tout Français incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et soit âgé de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, par la commune où l'assisté avait son domicile de secours : à défaut, par le département : à défaut, par l'Etat : faculté pour la commune, le département et l'Etat d'exercer leur recours contre les membres de la famille de l'assisté : établissement des listes par la municipalité, appels devant une commission cantonale puis devant une commission centrale de 15 membres du conseil supérieur de l'assistance publique et de 2 membres du conseil supérieur de la mutualité. Il pourrait être donné des secours à domicile, variant entre une allocation mensuelle de 5 fr. et de 20 fr., ou sous forme de placement dans un hospice public, ou dans des établissements publics ou privés. Une des questions qui embarrassaient le plus le législateur fut le compte à tenir des ressources que les assistés pouvaient avoir ou auraient pu se créer à eux-mêmes : celles provenant de l'épargne ou d'une pension de retraite n'entrèrent pas en ligne de compte, si elles ne dépassaient pas 60 fr. (ou 120 pour les assistés ayant élevé au moins 3 enfants jusqu'à l'âge de 16 ans) : le total des ressources personnelles et de l'allocation d'assistance ne pourrait jamais dépasser 480 fr. La charge incombait d'abord aux communes, puis, d'après un système de répartition assez compliqué, aux départements et à l'Etat. Milliès Lacroix, rapporteur de la commission des finances du Sénat, avait estimé le nombre des assistés à 350.000 et le coût à 66.700.000 dont 31.300.000 à la charge des communes, 18.400.000 à celle des départements, 17.000 à celle de l'Etat : conformément à la règle invariable en pareil cas ces prévisions furent énormément dépassées : on put s'en apercevoir dès le 1er janvier 1907, date à laquelle avait été reporté le point de départ de l'application de loi : on s'en aperçut bien davantage à mesure qu'avec le temps les dispositions en furent mieux connues et que les gens, fort nombreux, désireux de se faire inscrire sur les listes eurent pu prendre leurs dispositions pour y parvenir. On comptait 512.810 assistés en avril 1908, 575.000 au 31 décembre 1908. D'un rapport de Doumer du 13 juillet 1908 il résulte que le nombre des seuls assistés à domicile était de 406.000 et le coût total de 86.838.000, dont 43 à la charge de l'Etat : après 27 millions en 1907 et 30.500.000 en 1908, il fallut prévoir 43 millions au budget de 1909, avec la presque certitude d'une grosse insuffisance. Il s'en fallut en effet de beaucoup que ce chiffre suffît : 80.071.231 en 1908, 90.054.053 en 1909 (1), 93.208.000 en 1910, 95.895.639 en 1911, 104.773.518 en 1913, tel

(1) Dont 46.214.000 pour l'Etat, 14.392.000 pour les départements, 29.447.000 pour les communes.

devait être (Officiel des 14 et 16 mars 1914) le coût total de l'assistance aux vieillards. Les abus étaient énormes, avec la complaisance de beaucoup de municipalités. On vit des paysans distribuer par anticipation toutes leurs terres à leurs enfants et se réduire eux-mêmes à cette bienfaisante indigence qui donnait droit à pension. On pouvait d'ailleurs se passer d'être indigent pour être secouru, au moins dans un certain canton des Pyrénées-Orientales où se révélèrent en 1908 les faits les plus extraordinaires et les plus révoltants, un inscrit de 48 ans, un autre récoltant 60 hectolitres de vin et son fils 94, etc., etc. (1). Un rapport publié à l'Officiel (août 1909) abonda en détails vraiment révoltants. Ici c'est un père qui fait inscrire son fils dans 3 communes différentes : là, c'est le bénéficiaire d'une succession d'un produit de 100 fr. par an qui renonce à succession pour pouvoir garder son allocation, plus substantielle : ou encore des médecins se déclarant impuissants à refuser des certificats qui leur sont demandés à cause de leurs relations d'amitié ou de politique avec les familles des demandeurs, ou plus brutalement, déclarant qu'un refus serait inutile parce que l'intéressé, en cas de refus, serait sûr de trouver un confrère qui, lui, ne refuserait rien. — Un des plus tristes côtés de ces lois réputées belles et généreuses c'est l'abaissement de la moralité publique qui en est trop souvent la conséquence.

Loi militaire. — Quant à la loi du 21 mars 1905, créatrice du service de trois ans, elle a été aussi très coûteuse (accroissement des allocations (2), accroissement du nombre des sous-officiers, caporaux et soldats rengagés, prime aux militaires quittant après 15 ou 25 ans de services, suppression de la taxe militaire, etc.). Celle du 7 avril 1905 relative à la mise à la retraite, entre 25 et 30 ans de services, d'un nombre de capitaines et de chefs de bataillon égal à celui des officiers en surnombre, a été aussi très onéreuse.

Budget de 1906. — Si grave que fût la question financière, les menaces venant de l'extérieur l'emportaient encore alors en gravité :

---

(1) *Economiste français*, 29 août et 22 sept., 31 oct. 1908, etc.

(2) La loi de 1905 porte 0,75 par jour pour les familles des jeunes gens remplissant effectivement avant leur départ pour le service les devoirs de soutien indispensable de famille, jusqu'au maximum de 8 0/0 du contingent, et aussi pour les familles des militaires qui pendant leur présence sous les drapeaux justifient de leur qualité de soutien indispensable de famille, jusqu'au maximum de 2 0/0 du contingent. Ladite allocation à la charge exclusive de l'Etat, contrairement à un premier vote de la Chambre qui l'avait mise, 85 0/0 à la charge de l'Etat, 10 0/0 à celle des départements, 5 0/0 à celle des communes.

il avait fallu le 6 juin que Delcassé quittât le ministère des affaires étrangères où son maintien aurait fourni peut-être un *casus belli* à l'Allemagne ; Rouvier, l'homme prudent et souple par excellence, prit les affaires étrangères et les finances passèrent à Merlou, qui dès le 6 juillet apporta le projet de budget de 1906 : 3.700.563.093. en recettes, 3.700.501.958 en dépenses, soit environ 77 millions de plus que les crédits votés pour 1905 : les principales augmentations portaient sur la guerre (loi de deux ans), sur l'instruction publique portée de 237 à 251 millions, principalement par 12.300.000 de plus environ pour les traitements des instituteurs, alors que le ministre déclarait lui-même que la suppression du pourcentage et l'augmentation des traitements avaient déjà atteint 16 millions de 1903 à 1905, en atteindraient plus de 43 en 1909, et que l'augmentation totale se chiffrerait par 52.910.515 : sur la marine, portée de 318, 6 à 325 (nouveau programme naval) : primes à la marine marchande, 6,5 : juges de paix, 2 : etc. Merlou faisait remarquer que de toutes les augmentations de crédits récemment accordées c'étaient les instituteurs, les agents des postes, ceux des douanes, des contributions indirectes, de l'enregistrement, des services pénitentiaires, des travaux publics, les ouvriers des arsenaux et des manufactures, etc., qui avaient été les principaux bénéficiaires, et disait à ce propos, avec combien de vérité ! « Il semble que le moment soit venu de marquer dans cette voie un temps d'arrêt... Il ne faut pas que la bienveillance due aux fonctionnaires fasse oublier les ménagements dus aux contribuables : » Puis il ajoutait lui-même que les augmentations accordées aux instituteurs devaient en entraîner d'autres correspondantes pour les directeurs, professeurs, économes d'écoles normales d'instituteurs et d'institutrices. — Aux recettes l'évaluation faite d'après l'année très favorable 1904 faisait apparaître 43 millions de plus-values : on inscrivait de plus le solde créditeur du compte spécial créé pour l'expédition de Chine : et l'aliénation jusqu'à concurrence de 8.800.000 de rentes attribuées à l'Etat par dons ou legs, expédient déjà autorisé mais non encore suivi d'effet, était de nouveau employée.

Quelques jours après Baudin, rapporteur général, apportait à son tour des renseignements qui eussent dû faire comprendre à la Chambre la nécessité de l'économie et de la prudence : les lois récemment votées entraînaient dès à présent une augmentation de dépense de 32.550.116 et en entraîneraient une de 150.517.776 lorsqu'elles auraient produit tout leur effet ; en outre les augmentations de dépense résultant non de lois nouvelles, mais du développement normal des services déjà existants, se montaient depuis 8 ans à une moyenne annuelle de 24.260.750, sans aucune chance de diminution par la

suite, bien au contraire : les amortissements étaient réduits depuis plusieurs années à ce qui était strictement contractuel : tout amortissement avait cessé depuis 1900 sur les obligations à court terme, sauf un crédit de 1 million par an : et cette situation était d'autant plus inquiétante qu'il fallait renoncer, affirmait-il, à l'espoir de voir éteindre la dette publique par le retour à l'Etat des chemins de fer lors de l'expiration des concessions. Il ne craignait pas d'avouer que l'équilibre du projet de budget n'était atteint que par des expédients contraires aux règles d'une sage administration financière, comme l'inscription aux recettes de recettes exceptionnelles et non renouvelables, ou comme la non inscription aux dépenses de crédits indispensables : beaucoup de dépenses diminuées ou rejetées n'étaient que des dépenses ajournées, sauf, lorsque survenait quelque alerte, à gaspiller les millions pour faire en quelques semaines ce qu'on aurait dû faire pendant des années : et précisément au moment où il parlait les graves événements de 1905, dont les conséquences financières n'étaient pas encore connues, mais n'allaient pas tarder à l'être, donnaient à ses paroles une regrettable confirmation. — Il y avait une certaine contre partie à toutes ces augmentations de dépenses : la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905, allait bientôt entraîner la suppression du budget des cultes, 42 millions 114.938, mais cette somme serait loin d'être disponible : l'article 11 de ladite loi attribuait aux ministres des cultes, âgés de plus de 60 ans révolus et ayant exercé pendant 30 ans au moins des fonctions ecclésiastiques reconnues par l'Etat, une pension annuelle et viagère des 3/4 de leur traitement, de moitié à l'âge de 45 ans et après 20 ans d'exercice, jusqu'à un maximum de 1.500 et avec réversibilité pour moitié aux veuves et orphelins mineurs : à défaut de ces conditions d'âge et de service, pendant 4 ans, une allocation égale à leur traitement la 1re année, aux 2/3 la seconde, à moitié la 3e et au quart la 4e : dans les communes de moins de 1.000 habitants et pour les ministres continuant à y remplir leurs fonctions la durée de chacune de ces périodes devait être doublée. Et ce qui, toutes ces déductions opérées, devait rester disponible du budget des cultes était attribué aux communes par la loi de séparation.

La discussion du budget de 1906 s'ouvrit au milieu de l'émotion causée par la singulière attitude du ministre de la guerre dans une grève de Longwy et son remplacement par Etienne. Un discours d'Argeliès montra les charges publiques accrues de 410 millions, les ministères de plus en plus dépensiers, le contribuable français de plus en plus accablé d'impôts ; Plichon s'attaqua au nombre excessif des fonctionnaires, 189.000 en 1846, 450.000 à présent : Magniaudé toujours possédé de sa manie d'impôt sur le revenu, reprocha au

ministère de n'avoir pas préparé les ressources nécessaires pour l'application de la loi d'assistance aux vieillards. Il était une dépense au moins qui de l'aveu d'un des membres les plus marquants de la majorité aurait dû disparaître, les primes à la marine marchande : Caillaux fit son procès dans toutes les règles à cette dépense parasite et ruineuse, sorte de « morphine » administrée à notre corps économique et propre à engourdir la vie industrielle et commerciale : les lois de 1881, 1893, 1902, avaient comblé la marine marchande sans arrêter une décadence qui était ininterrompue : en 1875 15.524 navires, en 1900 15.585, après une dépense de plus de 380 millions : la part de notre pavillon dans le mouvement de nos ports était tombée de 25 0/0 en 1893 à 18 0/0 en 1904, et cela parce que la caractéristique de ce déplorable système était d'endormir toutes les initiatives : et on avait dépensé 10 millions par an d'abord, 20 ensuite, 40 depuis 1904, pour arriver à ce résultat pitoyable. — Il était heureux qu'une fois au moins la Chambre entendît conseiller de supprimer une dépense car elle n'entendait guère d'habitude, et notamment dans la discussion présente, que des provocations à en créer ou à en augmenter, pour les agents des trains et les employés de chemins de fer, pour le rachat de l'Ouest et du Midi, pour les retraites ouvrières et les taxes de « solidarité sociale » qui en devaient être l'instrument financier : là se donnaient libre jeu toutes les surenchères, toutes les propositions de diminution des retenues, d'augmentation des pensions de retraite, d'abaissement des conditions d'âge, etc. Le 21 février Merlou fit connaître que le coût de la loi telle qu'elle était prévue (1) serait de 271 millions la première année, de 280 la seconde, de 316 en régime constant (2) : il reconnaissait la Chambre avait ajouté bien des dispositions onéreuses à celles que le pays par ses représentants avait accepté de s'imposer : mais il indiquait discrètement que le Sénat était là, que le gouvernement ferait son devoir et mettrait une limite à d'excessives générosités. Le 27 la loi n'en fut pas moins votée à la Chambre à l'énorme majorité de 501 voix contre 5. — En une circonstance cependant la Chambre vota une économie, la suppression d'un crédit de 2.010.000 pour le traitement des sous-préfets. Ceux-ci ne durent pas s'en émouvoir beaucoup, sachant par expérience à quoi aboutissent généralement les propositions de ce genre.

La discussion était encore fort peu avancée lorsque la fin de

(1) Pensions (obligatoires) pour les ouvriers, employés, domestiques, âgés de plus de 60 ans : prélèvement de 2 0/0 sur les salaires, paiement de 2 0/0 par les employeurs, majoration par l'Etat jusqu'à concurrence de 360 fr. au moins.

(2) Evaluations faites à la légère : en réalité dans l'ignorance du nombre des bénéficiaires, de la quotité des prélèvements à opérer, tout calcul était illusoire.

l'année arrivant 2 douzièmes provisoires durent être votés (loi du 20 décembre 1905). Elle devait continuer, toujours lentement, jusqu'au 23 mars 1906. Il y fut beaucoup question de l'état misérable dans lequel les ministères André et Pelletan avaient laissé l'un l'armée, l'autre la marine, et les attaques furent vives contre ces deux désorganisateurs. Mais les circonstances faisaient que les préoccupations générales se portaient moins du côté des dépenses que du côté des recettes : c'étaient surtout des suppressions ou des modifications d'impôts que les députés soumis à une réélection prochaine entendaient apporter à leurs électeurs, quel que fût l'état du budget, et les 3 dégrèvements qu'ils se proposaient de leur offrir étaient une détaxe sur les bicyclettes, un abaissement à 0,10 de l'affranchissement des lettres, et surtout, plus que tout, le rétablissement du privilège des bouilleurs de cru, gravement entamé par les dispositions de la loi de finances du 31 mars 1903, à peu près rétabli par celles de la loi du 22 avril 1905, et que les mécontents — qui étaient légion s'étaient bien juré d'arracher, malgré la patriotique résistance de Rouvier, qui pensait et qui osait dire que ce rétablissement serait funeste à nos finances.

La taxe des bicyclettes était trop modique pour que l'abaisser fût chose véritablement fâcheuse, bien qu'il fût toujours dangereux de concéder un abaissement quand de toute évidence le budget était en déficit et qu'il était certain que l'équilibrer serait chose très difficile. Les amateurs de popularité ne se laissaient pas arrêter par ce genre de considérations : ils représentaient que la bicyclette, de plus en plus entrée dans nos mœurs, avait cessé d'être un objet de luxe pour devenir un instrument de travail, qu'on pouvait en avoir pour 100, pour 150 francs, et qu'il était inadmissible qu'un objet de si faible valeur fût taxé 6 0/0 lorsqu'une automobile de 20 chevaux coûtant 20.000 fr. n'était soumise qu'à un droit de 0, 95 0/0. La conclusion était la proposition d'abaisser la taxe à 3 fr. A l'objection que la perte serait de 3.251.250, qu'une détaxe en plein exercice et lorsque les rôles étaient déjà émis était un procédé incorrect, on répondait que l'effet en pourrait être compensé par une élévation de l'impôt sur les automobiles. La Chambre vota le dégrèvement et le vota en y introduisant un peu de cette inégalité devant l'impôt toujours si chère aux courtisans des foules : remise entière de la taxe serait faite aux contribuables dont la cote personnelle-mobilière ne dépassait pas 5 fr. en principal, et pour ceux dont elle excédait 50 fr., elle s'augmenterait de 1 fr. par 20 fr. d'accroissement de cote sans pouvoir dépasser 20 fr. Le Sénat rejeta cette disposition au moins singulière. La Chambre semblant de nouveau disposée à la reprendre, M. Poincaré rappela qu'un quart de l'impôt sur les

bicyclettes était attribué aux communes dans le budget desquelles il serait dangereux de jeter le désordre en cours d'exercice. La Chambre finit par se rendre à ces raisons majeures et accepta que la détaxe n'eût lieu qu'à partir de 1907, ce que Poincaré, devenu alors ministre des finances, accepta aussi, avec transformation de cette taxe en taxe indirecte, et non sans quelque regret toutefois de l'incorrection du procédé qui consiste à introduire dans une loi de finance une disposition destinée à n'avoir d'effet que dans un budget ultérieur.

La lettre à 2 sous. — Ce ne fut pas la seule à laquelle on fut bien forcé de se résigner. Le fait même de la longueur de la discussion et du retard des votes mettait une arme redoutable entre les mains de ceux que la faveur de l'opinion intéressait beaucoup plus que le bon état des finances. On le vit bien lors de la grave question du timbre à 2 sous. La fin de février approchant sans que le budget fût voté, de nouveaux douzièmes allaient devenir nécessaires. La Chambre s'était déjà prononcée pour la lettre à deux sous, le Sénat pas encore : Magnin, président de la commission des finances du Sénat, protesta contre l'introduction dans une loi de douzièmes de dispositions étrangères à son objet, car ce serait fausser le régime parlementaire. Le 26 février le Sénat disjoignit du projet de loi la détaxe postale : le 27 la Chambre le renvoya avec cette détaxe. La tactique était visible de forcer le Sénat à faire entrer dans cette loi des douzièmes et le timbre à 2 sous et — chose bien plus grave encore — le rétablissement du privilège des bouilleurs de cru, sous peine, pour lui, de paraître arrêter la vie publique, d'en supporter la responsabilité devant l'opinion, d'empêcher peut-être les élections qui ne pouvaient pas cependant être reculées, la Chambre arrivant au bout de ses pouvoirs. La machine était, il faut le reconnaître, fort bien agencée pour forcer la main au Sénat et pour se débarrasser du ministre qui avait toujours défendu la législation de 1903 contre les exigences électorales. Piège facilement visible, mais si bien tendu qu'il était pour ainsi dire impossible de l'éviter.

Conflit entre la Chambre et la commission des finances du Sénat. — Poincaré, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, ne pouvait que sauver l'honneur, mais il le fit du moins vigoureusement. Son rapport du 26 février sur ce projet de loi des douzièmes, qui auraient dû être et qui n'étaient pas les douzièmes exacts des crédits votés pour 1905, fut sévère pour les procrastinations indéfinies de la Chambre : « sur 47 séances théoriquement attribuées aux débats financiers, disait-il, 14 seulement avaient été

réellement consacrées par la Chambre à l'examen du budget : le reste du temps l'avait été à des interpellations et sujets divers, n'ayant avec le budget de 1906 qu'un rapport fort éloigné. La Chambre avait incorporé dans le titre I, paragraphe 2, deux articles sur les bouilleurs de cru et la réduction de la taxe postale, procédure insolite et irrégulière, tendant à annihiler les droits du Sénat. Le président du Conseil avait exprimé le vœu que le Sénat les maintint tous dans la loi des douzièmes. Mais il avait donné lui-même, par avance, les meilleures raisons de ne pas accepter cette incorporation, lorsque vendredi dernier, à la tribune de la Chambre, il avait très heureusement défini la loi des douzièmes provisoires une sorte de tacite reconduction du budget précédent. Le jour où le Sénat donnerait aveuglément, dans les lois de douzièmes, un laisser passer complaisant à des propositions qu'il n'aurait pas eu le temps d'examiner et de discuter à loisir, il détruirait lui-même une de ses principales raisons d'être, renoncerait à des prérogatives essentielles, et trahirait la confiance que le pays républicain a mise dans sa sagesse, son expérience, et son sang froid... Votre commission a le devoir de vous dire qu'il lui est impossible, dans l'état actuel d'élaboration du budget à la Chambre, de savoir si oui ou non l'exercice 1906 pourra sans péril supporter cette réforme. Elle souhaite de pouvoir la voter sans nuire aux finances publiques lorsqu'elle connaîtra, dans leur entier, les dépenses et les ressources de ce budget. Mais aujourd'hui elle se déclare incapable d'exprimer à cet égard un avis éclairé et elle est convaincue que tout le monde partage son incapacité. Tout ce qu'elle peut dire, en ce moment, c'est qu'on nous propose de créer des moins-values importantes dans un budget dont nous ne sommes pas saisis ». — Poincaré établissait ensuite quelles difficultés rencontrerait, budgétairement parlant, la détaxe postale : lors de la détaxe de 1878, c'était seulement en 1883 que l'on avait dépassé le produit de 1877 : combien faudrait-il de temps pour que les 137.971.400 fr. qu'avaient produits les 870.531.450 lettres de 1904 se retrouvassent et s'accrussent ? Sans doute on pouvait compter sur un développement de la correspondance, mais il était bien difficile d'en mesurer l'ampleur et les deux administrations de la poste et des finances étaient sur ce point en désaccord : cette dernière prévoyait une perte totale pendant 7 ans de 322 millions, tandis que l'autre ne promettait pour le même laps de temps qu'une plus-value de 232. Il fallait bien compter en effet avec les augmentations de dépense de matériel et de personnel qu'entraînerait fatalement la surexcitation même donnée par la détaxe aux communications postales — outre l'insuffisance, même actuelle, des installations, puisque en ce moment même des crédits de 26 mil-

lions 221.760 étaient demandés pour construction d'hôtels des postes et de wagons-poste. La Chambre n'avait incorporé dans ses douzièmes provisoires que la détaxe, mais point les augmentations de dépense à prévoir. Elle comptait peut-être sur les excédents de 1904 : mais ces excédents devaient être légalement affectés à l'amortissement des obligations à court terme. — Et Poincaré demanda au Sénat de voter les douzièmes provisoires, mais en retranchant du projet tout ce qui semblait n'y avoir été introduit que pour lui imposer des mesures auxquelles il n'avait point librement donné son adhésion.

L'émotion causée par ce rapport fut grande et les adversaires de ces réformes amenées par surprise jugèrent le moment favorable pour les attaquer de front. Boudenoot — le privilège des bouilleurs de cru était aussi mal vu dans la région du Nord qu'il était passionnément désiré dans les régions viticoles — combattit son rétablissement au nom des saines doctrines économiques et du principe suprême de l'égalité devant l'impôt, rappela l'énergie avec laquelle Rouvier, hier encore, avait adjuré les Chambres de ne pas faire plus large la fissure par laquelle s'écoulait une partie de l'argent qui devait être légalement perçu sur l'alcool dans le territoire tout entier, et accumula les chiffres pour démontrer quelle influence désastreuse avait le privilège sur le rendement de l'impôt : elle était telle que les années de bonne récolte étaient les moins productives pour le fisc, tant étaient grandes alors les masses d'alcool indemne que le privilège faisait entrer dans la circulation et la consommation : on pouvait estimer à 20 ou 25 millions dans les années mauvaises, à 40 ou 48 dans les bonnes , le préjudice qu'il faisait éprouver au fisc. Lorsque le Trésor était obligé de faire flèche de tout bois, de recourir à des expédients et à des emprunts déguisés, comme l'avait dit le rapporteur général à la Chambre, alors qu'il allait falloir chercher des ressources multipliées pour faire face aux dépenses nouvelles des services publics, des P. T. T., de l'armée, de la marine, de l'assistance aux vieillards, de la loi militaire de 2 ans, de la loi des retraites ouvrières, sans doute le gouvernement allait-il reculer à la pensée de créer dans le budget un déficit d'une centaine de millions ? — Et à cette objurgation Rouvier répondait tristement que la question était devenue moins fiscale que politique, que le rétablissement du privilège était la carte forcée pour le gouvernement et pour la Chambre, que s'il avait la conviction que la retraite du ministère pût être suivie de la constitution d'un gouvernement assez fort pour empêcher la suppression des mesures restrictives qu'il avait fait prendre en 1903, il n'hésiterait pas un instant à se retirer, mais que le soulèvement de l'opinion contre ces mesures,

légitimes en elles-mêmes, mais lourdes quelquefois pour ceux qu'elles frappent, était devenu irrésistible, que la majorité de la Chambre était décidée à ne pas aller aux élections avant d'avoir rétabli le privilège, et qu'il fallait donc céder sous peine de ne pas avoir le budget en temps utile. Cette confession dépourvue d'artifice ayant suscité à droite quelques ricanements et quelques plaisanteries (Vous voulez, s'écria Delahaye, conserver la République dans l'alcool) Perrier, président de la commission des boissons, affirma qu'il ne fallait point parler de privilège mais de la défense des droits de propriété, de liberté, de l'immense majorité des populations de nos départements viticoles, que les mesures «draconiennes» édictées par la loi de 1903 et surtout par les règlements qui l'avaient suivie étaient devenues insupportables.

Rétablissement du privilège des bouilleurs de cru. — La cause était entendue : l'alcool était décidément vainqueur, et des hygiénistes qui auraient voulu le proscrire dans l'intérêt de la santé publique, et des financiers qui auraient voulu l'imposer dans l'intérêt du Trésor : il ne pouvait plus être question de maintenir cette législation si impopulaire : mais, en la sacrifiant, du moins pouvait-on le faire en sauvegardant les droits et la dignité du Sénat : il n'y avait pour cela qu'à faire deux lois distinctes, l'une pour le rétablissement du privilège des bouilleurs de cru, l'autre pour l'accord des douzièmes provisoires. C'est ce qui eut lieu dans l'importante journée du 27 février. De ce jour est datée la loi portant que les propriétaires distillant les marcs, vins, cidres et poirés, prunes, cerises, etc., qui proviennent exclusivement de leurs récoltes sont dispensés de toute déclaration préalable et affranchis de l'exercice à partir du 1er mars 1906. L'autre, qui, si le Sénat acceptait la formule de la Chambre, mêlait la réduction de l'affranchissement des lettres à 0,10 à l'accord de 2 douzièmes provisoires, suscitait plus de difficulté, le Sénat se révoltant quelque peu du sans-gêne avec lequel la Chambre prétendait lui imposer, sans consultation préalable, une réforme désirée, mais aussi contestée, et sentant bien que c'était fausser le régime parlementaire. Poincaré, le 26, avait fait voter la disjonction des douzièmes et de la réforme postale pour des raisons qui n'étaient malheureusement que trop puissantes : « ce n'était pas au moment où l'assistance aux vieillards allait coûter 37.500.000, la loi de 2 ans 34.703.000 plus 7.500.000 d'augmentation des pensions, le relèvement des traitements universitaires 47.368.000 plus 6 millions de plus pour les pensions, où les retraites ouvrières menaçaient de faire peser sur nos budgets des charges encore infiniment plus considérables, au moment où l'on était réduit à chercher des res-

sources exceptionnelles en vidant les fonds de tiroir les plus poussiéreux du ministère des finances pour équilibrer le budget de 1906, qu'il fallait dégrever à la légère. Ce serait la plus folle des témérités que de réduire aveuglément les ressources de la France, sans savoir si nous pourrons demain assurer au budget un équilibre sincère et si une générosité trop facile ne nous acculerait pas bientôt à des expédients déplorables ». Et le Sénat convaincu avait voté par 229 contre 64 voix la disjonction demandée. Mais le 27 le projet lui revint de la Chambre sans aucun changement et la difficile question se posait ainsi de savoir si le Sénat continuerait à résister, ou s'il céderait à la crainte de retarder encore davantage le vote du budget. Poincaré conseillait formellement la résistance : « Admettre, disait-il, que la loi des douzièmes devienne le véhicule des innovations fiscales, c'est créer le précédent le plus dangereux et désarmer le Sénat contre des imprudences que la Chambre actuelle est assurément incapable de commettre mais auxquelles peuvent se laisser entraîner quelques jours des majorités irréfléchies. Le Parlement tout entier est intéressé à ce qu'aucune des deux Chambres ne soit atteinte dans ses droits et dans sa dignité et à ce qu'elles conservent toutes deux la plénitude de leurs attributions. Le vote de la Chambre ne signifiait point sans doute qu'elle se refusât à tenir un compte légitime du désir de connaître ce budget avant d'en dévorer les recettes. Notre rôle n'est point d'entraver ni de retarder les réformes, mais de les proportionner aux facultés contributives du pays. Si nous voulons remplir notre devoir avec succès, il faut commencer par ne pas le déserter aujourd'hui. » Magnin aussi, président de la commission des finances du Sénat, conseillait la résistance. Mais Rouvier, placé dans cette situation horriblement pénible d'être obligé de sacrifier ses convictions et de parler contre ses propres opinions pour sortir le moins mal possible d'un embarras redoutable, conseillait de faire un grand sacrifice à l'esprit de concorde pour que l'impôt put continuer à être perçu, et déclarait qu'il lui était impossible de retourner devant la Chambre sans lui apporter la sanction de la réforme postale. Ses instances finirent par l'emporter et le Sénat se résigna, par 159 voix contre 92, à dévorer l'injure et à accepter l'abaissement au 15 avril de l'affranchissement des lettres à 0,10. Ce qui avait pu contribuer à entretenir ses hésitations c'était la crainte fort honorable de plusieurs de ses membres de paraître faire une réforme à leur profit : l'économie en effet serait notable pour ceux qui comme les députés et les sénateurs avaient une correspondance très active. D'autres temps viendraient où sans vergogne nos législateurs s'affranchiraient entièrement, et eux seuls, de cette dépense qui peut en effet monter très haut.

Dans toute cette discussion, vraiment digne de compassion avait été l'attitude de Rouvier, obligé à des concessions pénibles pour lui, les faisant avec une abnégation incontestable, car il était certainement sincère quand il se disait fatigué du pouvoir et tout prêt à le quitter : on l'a comparé justement à Abraham sacrifiant son fils, à cette différence près qu'ici le sacrifice avait été réellement effectué. Sacrifice complet, et cependant, comme si un tel abandon était suspect de n'être jamais assez complet, la loi de finances du 17 avril 1906 allait contenir 4 articles (les articles 10, 11, 12, 13) qui accordaient encore aux bouilleurs d'autres facilités et avantages. Mais l'opinion semblait plus irritée de ce qui lui avait été longtemps disputé que satisfaite de ce qui lui avait été enfin concédé : à certaines rancunes s'ajoutaient d'autre part des impatiences dans le parti radical socialiste d'en finir avec un ministère dont ils savaient qu'ils ne pouvaient pas attendre des concessions illimitées. Enfin Rouvier lui même avait dit à propos de la loi du 27 février 1906 que s'il s'inclinait devant la volonté du Parlement, sans être pour cela converti à des doctrines autres que celles qu'il avait toujours professées, le gouvernement s'appliquerait toujours à surveiller et à punir la fraude avec d'autant plus d'énergie que les fraudeurs seraient encore moins dignes d'indulgence que jamais. Il fut renversé le 7 mars à la suite d'incidents graves auxquels avaient donné lieu les inventaires dans certaines églises de Paris. Et le 14 mars se constitua un ministère Sarrien, radical assurément, pas tellement toutefois que le ministère des finances n'y fût donné à Poincaré qui allait s'efforcer d'administrer ce département difficile dans l'intérêt public plutôt que dans celui d'un parti.

Ministère Poincaré. — Puis au milieu de l'émotion universelle causée par la catastrophe de Courrières (10 mars 1906) et bientôt après par les violences et attentats auxquels elle servit d'occasion et de prétexte dans le Nord et surtout dans la Somme (affaire Fressenneville, près Abbeville), la discussion du budget se poursuivit à la Chambre jusqu'au 22 mars. Jules Roche la clôtura par un discours important, véritable réquisitoire contre cette progression ininterrompue des dépenses publiques qui en dépit des conversions, en dépit de la séparation des dépenses algériennes, en dépit de la quasi suppression de l'amortissement dont la progression vraiment désastreuse de la dette aurait plutôt nécessité l'augmentation, avait élevé notre budget jusque tout près de 4 milliards, et même de 5 en y ajoutant les dépenses départementales et communales : fardeau écrasant qui détournait le capital national de ses fonctions productives pour l'enfermer dans une geôle où il perdait sa faculté de production et

ne pouvait plus servir qu'à des opérations de poids mort. « La première de toutes les lois était de mesurer les dépenses publiques à la puissance productive d'un pays, et non point de plier les impôts et les ressources du pays aux conceptions politiques de ceux qui le gouvernent ». — On crut nécessaire d'atténuer un peu l'impression produite par ces observations, qui sur bien des points n'étaient que trop justes, et Poincaré se chargea d'établir que s'il fallait se garder contre ce qu'il y a d'un peu excessif dans l'optimisme gouvernemental il fallait aussi se garder contre ce qu'il peut y avoir de pessimisme dans les partis d'opposition. Certes les dépenses et les réductions de recettes étaient trop facilement consenties ; certes on inscrivait trop facilement parmi les recettes des ressources qui n'étaient que des emprunts, comme l'aliénation des 8.800.000 fr. de rentes ou le reliquat du compte de l'expédition de Chine, ou l'annuité (11.121.700) de la Chine qui n'aurait dû servir qu'au service de l'emprunt gagé sur cette annuité : certes nos budgets avaient été longtemps en déficit et les dépenses hors budget considérables : mais, depuis 1892 surtout, des efforts persévérants et couronnés de succès avaient été faits pour rentrer dans l'unité et dans la vérité budgétaire. Certes le budget de 1906 marquerait plutôt à cet égard un léger recul que Poincaré ne pouvait s'empêcher de trouver fâcheux, mais dans l'ensemble il y avait une amélioration très appréciable que l'esprit de parti pouvait sans doute méconnaître, mais non pas un observateur sans parti pris : et les difficultés seraient résolues pourvu que les Chambres aidassent le gouvernement dans la recherche persévérante de toutes les économies possibles, n'accueillissent pas sans de graves et impérieux motifs toutes tentations de dépenses nouvelles, qu'elles étudiassent d'accord avec le gouvernement une répartition plus équitable des charges fiscales, et qu'elles ne reculassent pas non plus devant les réformes administratives dont la nécessité s'imposerait à la législature prochaine. — Certains traits de ce tableau, surtout le mot de plus de justice dans l'impôt que le ministre eut soin de prononcer étaient assurés d'avance d'être accueillis par de vifs applaudissements à la Chambre : pour tout le monde plus de justice dans l'impôt signifie, moins à payer pour soi, davantage pour autrui.

Le budget de 1906 au Sénat. — Le 13 mars le budget fut porté au Sénat. Milliès-Lacroix, rapporteur général, se plaignit non sans vivacité, et non certes sans raison, du délai si insuffisant qui était départi au Sénat pour l'accomplissement de son si important mandat financier. S'excusant de la brièveté de son rapport sur la brièveté même de ce délai, il proposa un budget de 3.708.891.507 en recettes

(dont 46.536.700 pour une émission d'obligations à court terme, qui ne seraient émises qu'en cas d'absolue nécessité) et de 3.708.574.698 en dépenses. Budget fort mal équilibré, ne se tenant debout que grâce à l'adjonction de deux emprunts, l'un avoué (émission d'obligations à court terme, qui fut portée jusqu'à 57 millions) (1), les deux autres dissimulés (indemnité due par le gouvernement chinois 1.121.700, et solde au 31 décembre 1905 du compte Produit de l'émission de rentes 3 0/0 1901, 24.680.000). Il y avait bien là de quoi justifier les critiques de Boudenoot (50 millions d'augmentation moyenne de dépense de 1899 à 1905, et 1906 allant porter cette insuffisance jusqu'à plus de 85 millions et demi), de Charles Prevet (ces longs et pénibles efforts pour réaliser la perte qu'allait causer le timbre à 0,10, prix inférieur, en tenant compte de la valeur respective des monnaies, à celui de tous les autres pays du monde, ces arsenaux désorganisés par la suppression du travail à la tâche et où les syndicats empêchaient de travailler ceux qui eussent été disposés à vouloir ce mode de rémunération) etc. Mais que faire pour couper court à des abus invétérés ! Le ministre, de nouveau, convint (6 avril) de l'existence d'un gros déficit, (sans doute 92 millions et demi d'écart entre les recettes vraies et les dépenses), convint que l'indemnité de Chine n'aurait pas dû figurer parmi les recettes, convint que les dépenses étaient probablement estimées fort au-dessous de la réalité, mais crut pouvoir d'autre part affirmer l'existence de plus-values d'impôt, sorte de réserve latente dont on profiterait mais dont il ne fallait pas parler trop haut, de crainte qu'on ne mît la main dessus : déjà les trois premiers mois de 1906 donnaient une plus-value de 17.625.300 sur les recouvrements de la période correspondante de 1905, de 14.334.700 sur les évaluations, et l'on pouvait espérer de ce chef une sensible atténuation de l'écart incontestable existant entre les recettes et les dépenses budgétaires.

Insistant sur ce mot et poussant encore plus loin la franchise Poincaré reconnaissait que l'exercice 1906 aurait comme les précédents à supporter, en outre des dépenses budgétaires, des travaux de chemins de fer autorisés pour 67 millions et dont le montant moyen avait été les trois années précédentes de 52, des constructions de lignes télégraphiques sous-marines pour 3.701.250, et enfin, et surtout, des dépenses beaucoup plus importantes dont le gouver-

(1) Et même, à tout prendre, davantage. L'article 22 de la loi de finances du 17 avril 1906 autorise le ministre des finances à émettre, jusqu'à concurrence d'un capital de 57 millions, des obligations à court terme dont l'échéance ne pourrait dépasser 1912 : et l'article 75 y ajoute l'autorisation d'en émettre d'autres, à même échéance, pour pourvoir au remboursement de celles échéant en 1906.

nement avait fourni le détail à la commission des finances... et qu'il avait été autorisé à engager et par la commission du budget de la Chambre et par votre commission des finances... près de 200 millions, dont moitié à la charge de l'exercice courant et l'autre à celui de l'année suivante pour la reconstitution lors de la grande alerte de 1905 de ces approvisionnements militaires qu'on avait commis la faute de laisser tomber. On n'avait pas fait pendant les années précédentes les dépenses nécessaires, et il avait fallu faire en une fois ce qu'on n'avait pas fait chaque année (1). Un autre point noir était que la répercussion financière des lois déjà votées sur les prochains exercices financiers devait être de 367.075.012, dont 174 millions 572.612 n'affectant pas seulement quelques exercices, mais constituant des charges permanentes. Mais il ne fallait pas se laisser aller au découragement, ni suivre ces hommes « qui s'étaient efforcés de couvrir des apparences d'une discussion scientifique les conclusions pessimistes de détracteurs intéressés. « La République avait éliminé les budgets extraordinaires, les comptes spéciaux, les comptes dissimulés d'emprunt : elle continuerait : la richesse se développait : la France travaillait, produisait, économisait : il fallait pour nos budgets une attention vigilante et une surveillance sévère mais rien n'était de nature à inspirer des inquiétudes ». La majorité applaudit vigoureusement ce discours propre à fermer la bouche aux orateurs de l'opposition, à la veille des élections, et ordonna l'affichage, comptant bien sur les éloges qu'il étalait pour empêcher de voir les critiques et les avertissements que cependant il renfermait (6 avril). Le 17 était définitivement promulgué le budget de 1906 : 3.709.241.503 en recette, 3.709.192.060 en dépense (2). La loi de règlement (1er avril 1912) indiqua 3.837.000.186 de recettes, 3 milliards 852.009.439 de dépenses. Cette fois encore il ne fut pas nécessaire d'émettre des obligations.

---

(1) Dépenses engagées sans vote du Parlement, et autorisées par les Conseils des ministres des 30 oct. et 18 déc. 1905 et 21 février 1906.

(2) C'est par une disposition de l'article 6 de la loi de finances du 17 avril 1906 qu'à la suite de la vente par la Compagnie nouvelle de Panama aux Etats-Unis de ses droits, pour 205 millions, 60 0/0 de cette somme furent attribués aux porteurs d'obligations de l'ancienne Compagnie de Panama ; c'était à peu près 10 0/0 de leurs créances qui revenaient ainsi aux malheureux qui avaient eu confiance dans l'entreprise de M. de Lesseps.

CHAPITRE VI

LA 9e LÉGISLATURE. — LE 4e MILLIARD

Poincaré et le budget de 1907. — Victorieuse, pleinement victorieuse, plus que jamais victorieuse aux élections des 6-20 mai 1906, qui prouvèrent à quel point les partis monarchistes s'étaient fait illusion en prophétisant que la séparation des églises et de l'Etat déterminerait un changement dans les habitudes du suffrage universel, la majorité n'en allait pas moins rester aux prises avec les embarras financiers que lui léguaient les fautes précédemment commises, sans compter celles que malheureusement sans doute elle y ajouterait. Le 26 juin Poincaré déposa le projet de budget de 1907 se montant au chiffre effrayant de 4.010.301.234, car il fallait compter sur de fortes augmentations (régularisation des 223 millions de dépenses militaires faites en 1905 sans vote du Parlement, 104 de dépense permanente pour application de la loi de 2 ans, pour augmentation des traitements de l'enseignement primaire, pour la loi sur la marine marchande, pour augmentation du service des postes, assistance aux vieillards, mise en construction de nouveaux cuirassés, etc. En tout il fallait prévoir 297.074.167 fr. de dépenses nouvelles, en dépit d'une révision sévère. D'autre part devaient tomber les 57 millions demandés à l'emprunt dans les budgets de 1906 et les 24.680.000 de l'emprunt de Chine : c'était en tout une différence de 378.754.167 qu'il s'agissait de couvrir : ce problème résolu tout ne serait pas dit, car il faudrait compter aussi avec 50.725.729 de dépenses exceptionnelles pour installation de l'Imprimerie Nationale, constructions à l'étranger, dépenses de la guerre et de la marine (25.148.700), programme des P. T. T., 19.187.000. Pour combler cet intervalle immense Poincaré proposait de couvrir les dépenses non renouvelables par un gros emprunt de 244 millions en obligations remboursables en 12 ans : et quant aux dépenses renouvelables de leur opposer d'abord une plus-value probable des recettes nor-

males de plus de 13 millions, une reprise à titre exceptionnel de l'annuité de Chine (11 millions), un partage de bénéfices avec la Compagnie P. L. M. (450.000) et un bénéfice sur l'émission de monnaies de nickel, en tout plus de 29 millions et demi de recettes nouvelles, mais surtout des impôts nouveaux pour un total de 109.563.600, partie essentielle de son projet. C'étaient à savoir une majoration des droits de succession sur les parts supérieures à 10.000 fr., présumée devoir produire 60.830.000 (1) et, avec une majoration correspondante sur les droits de donation, 67.627.000 : élévation de 0,20 0/0 à 0,25 0/0 de la taxe de transmission des valeurs au porteur, soit un produit probable de 11.922.000 : élévation à 0,10 0/0 (au lieu de 0,05) du droit de timbre sur les effets de commerce, soit 17.304.000 (produit en 1905 du droit à 0,05 0/0) : droit de douane de 20 0/0 à l'importation d'objets de collection, aujourd'hui exempts de tous droits, (c'est-à-dire sur objets remontant au XVIII[e] siècle), 1 million 500.000 ; un relèvement du droit sur l'alcool contenu dans le vermouth, 9 millions : surtaxe sur les absinthes, bitters, sur les eaux minérales, répression plus sévère de la fraude sur l'alcool et les allumettes, relèvement du tarif des imprimés expédiés sous bande, etc. : au total 124 millions : puis comme l'emprunt de 244 millions devait être amorti en 12 ans et que le service, intérêts et amortissement, en exigerait dès la première année 28 millions et demi, il conviendrait de créer en outre un décime spécial temporaire, devant durer autant que l'emprunt, et dont on pourrait tirer également sur les parts supérieures à 10.000, 29.305.000 : enfin d'affecter un crédit de 3 millions à la révision depuis si longtemps reconnue nécessaire du revenu des propriétés non bâties. — Telles étaient les dispositions fiscales proposées par Poincaré : elles sont à coup sûr infiniment préférables à la multitude de celles qui vont se produire en si grand nombre dans les années suivantes : elles avaient le mérite d'écarter le procédé, fort en honneur aussi, de la limitation de la vocation héréditaire, et le ministre établissait lui-même l'insignifiance au point de vue fiscal de la suppression de cette vocation héréditaire après le 6[e] degré par exemple. Elles avaient aussi celui d'être d'une application aisée. Or il importait d'aller vite et de préparer avec soin le budget de 1908, bien difficile aussi avec 2 séries de l'amor-

(1) A ce propos il donnait des indications fort intéressantes sur les droits de succession en 1905 : ils avaient rapporté, déduction faite des 11.376.000 d'une succession tout à fait extraordinaire de 250 millions (succession du baron Alphonse de Rothschild), 247.672.742, dont 202.768.596 pour les parts supérieures à 10.000 fr. En surtaxant seulement les parts supérieures à 50.000, on n'aurait augmenté le produit que de 15 0/0 : en ne surtaxant que les parts supérieures à 100.000 on aurait abouti à une diminution de 22 millions et demi.

tissable à rembourser, avec 7 millions de plus à prévoir sur les pensions civiles et militaires, 10 pour assistance aux vieillards, 13 pour la loi de 2 ans, 12 pour la mise en chantier des 3 derniers cuirassés, 6.005.000 pour avancement et augmentation du personnel de l'enseignement primaire, 8 millions d'augmentation de dépense temporaire et 2.378.000 de dépense permanente sur les postes, en tout 91.160.000 à ajouter aux crédits de 1907, qui atteindraient ainsi 4.010.800.124. Mais ainsi on en finirait avec les expédients, comme le gouvernement lui-même avait convenu qu'il fallait appeler les moyens employés pour combler l'écart entre recettes et dépenses : expédients constituant des emprunts que, disait Poincaré, il ne serait ni habile, ni loyal, ni digne du parti républicain de dissimuler ou de déguiser. La préparation en avait été difficile, mais seuls l'ignorance ou le parti pris pourraient prétendre que le pays n'avait pas été renseigné avant les élections sur sa situation budgétaire.

Le 4e milliard. — Il l'avait été en effet, mais commençait à vouloir ne l'avoir pas été. L'impression produite par ce dépassement du 4e milliard fut considérable. A la commission du budget, en grande majorité radicale, élue le 5 juillet (président Berteaux), on disait volontiers que le devoir commandait de ne pas exagérer les difficultés, de rechercher quelle part en incombait aux exercices antérieurs, et qu'il ne fallait pas alarmer le pays en grossissant à tort le budget de 1907. Quand vint le moment de voter les contributions directes de 1907, ce qui rouvrait l'éternelle question de l'impôt sur le revenu, quand les préférences de Poincaré s'exprimèrent pour un impôt par cédules, analogue aux impôts existants, sauf à modifier et à compléter, et qu'il fut amené à déclarer qu'on ne pouvait pas supprimer d'un coup les quatre directes, que ce serait la plus redoutable des aventures, qu'il fallait écarter cette solution, la commission fut plus mécontente encore : Pelletan et Guyot-Dessaigne insistèrent en vain pour le remplacement des Quatre Vieilles, Poincaré s'y opposa résolument, rejeta toute idée de suppression hative, dit nécessaire d'attendre plusieurs années afin de pouvoir habituer le pays au fonctionnement de l'impôt sur le revenu, déclara (12 juillet) que la classification des revenus en cinq cédules distinctes et leur discrimination, avec des taux différents, était le mode de taxation le plus digne de remplacer les quatre contributions directes (assertion qui fut plus d'une fois reprise pendant la discussion de l'impôt Caillaux en 1908 et 1909 et rappelée avec éloge). Poincaré l'emporta, et la Chambre vota à une énorme majorité les quatre directes à l'ordinaire. Ce fut la victoire de l'impôt cédulaire et analytique anglais sur l'impôt global et synthétique allemand ; mais cette

victoire, étant données les dispositions de la commission du budget et son peu de goût pour l'ensemble du plan ministériel, n'était pas décisive. Poincaré même ne l'avait remportée qu'en faisant quelque place à la progression, qu'en admettant qu'on ne frappât point d'une taxe uniforme revenus gros et petits, revenus du capital et revenus du travail, qu'en faisant valoir que dans son projet de surtaxation des successions il n'atteignait que 6 0/0 des héritiers, et qu'en s'excusant presque de n'avoir pas été plus loin dans la voie des exemptions à la base et des surtaxations au sommet.

On pouvait donc s'attendre à ce que le rapport de la commission du budget fût comme une déclaration de guerre à Poincaré, et en effet ce rapport œuvre de Mougeot, prouva des divergences de vues très profondes ; il mettait bien en évidence que son projet se montait à 3.824.343.451, critique indirecte, mais évidente, des 4.010.301.234 de Poincaré : la commission rejetait le projet d'emprunt, sous prétexte de laisser à chaque exercice la part de dépenses extraordinaires qui lui appartenait en réalité : elle affecta quelque indignation de voir réduit à 10 millions le crédit pour l'assistance aux vieillards : ce serait faillir aux engagements pris et tromper les espérances de ceux à qui le Parlement avait voulu venir en aide, et elle porta ce crédit à 23 millions : elle rehaussa les évaluations de recettes et notamment y refit figurer les 11.376.000 de l'énorme succession de 1905 que Poincaré avait jugé prudent de retrancher : en tout elle porta à 57 millions les majorations d'estimation de recettes (1). Pour avoir ces 109 millions elle bouleversa entièrement les projets fiscaux de Poincaré, rejeta l'augmentation des droits de succession comme réservée aux retraites ouvrières, l'augmentation du droit de transmission de crainte de créer des difficultés à l'établissement de l'impôt sur le revenu, du droit de timbre sur les effets de commerce, du droit de douane sur les objets de collection, le droit sur les eaux minérales. Elle accepta les autres taxes et même fut d'avis de tripler la surtaxe des absinthes, de manière à lui faire produire 15 millions. Elle se flattait de tirer de tout cet ensemble de taxes et de surtaxes 32 millions et de n'avoir plus ainsi que 87 millions à trouver, qu'elle comptait demander pour 20 millions à d'autres taxes encore à chercher et pour 67 à une émission d'obligations à court terme ; elle disait « n'avoir plus qu'à entendre une dernière fois Poincaré pour parachever son œuvre dans un accord qui devait fatalement naître de la communauté des sentiments et

(1) 11.376.000 sur les successions, 13 millions de remboursement des chemins de fer, 1 million de bénéfice des chemins de fer de l'Etat, 30 millions de plus-value sur les postes, etc.

du désir partagé d'entente dans l'intérêt général pour le bon renom des finances de ce pays » lorsqu'éclata une crise ministérielle. Le ministère Poincaré s'écroula le 25 octobre et fit place à un ministère Clémenceau, avec Picquart à la guerre, Viviani au ministère nouvellement créé du Travail et de la Prévoyance sociale, et aux finances Caillaux, qui avait été un des membres les plus écoutés de la commission.

Ministère Caillaux. — Les ministres des finances n'ont pas en général à se louer d'être en conflit avec une commission du budget. Aussi M. Caillaux s'empressa-t-il de se rallier à ses vues et d'accepter les grandes lignes de son programme : point d'emprunt, imputation sur l'exercice 1906 de 128 millions des dépenses extraordinaires de guerre de 1905, en conformité de la règle essentielle de la spécialité des exercices posée par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique : d'autant plus qu'il n'en résulterait aucun appel au crédit public, la marge d'émission des Bons étant encore considérable : ce qui était, au fond, introduire l'emprunt au moment même où l'on faisait semblant de l'écarter. Puis pour couvrir le déficit de 176 millions qui subsistait il proposait 9 millions de réduction de dépenses, créait une disponibilité de 32.836.000 provenant des primes à la marine marchande, une des dépenses qu'il désapprouvait le plus, en en chargeant la caisse des retraites pour la vieillesse contre remboursement à celle-ci par une annuité de 10 millions à partir de 1908, élevait de 56 à 87 millions (tout en en retranchant l'augmentation de prévision sur les postes) les prévisions de recettes de la commission, proposait pour 36.500.000 de nouvelles ressources (absinthes et vermouths, 17 millions ; répression de la fraude sur les allumettes et les alcools, 6 millions ; imprimés sous bande, 2 ; échantillons transportés par la poste, 2 ; mainlevées d'hypothèques, 2 ; spécialités pharmaceutiques, 7 1/2). La commission repoussa l'opération sur les primes comme étant un emprunt déguisé, reprit, mais seulement pour 6 millions et demi, le relèvement du produit des postes, créa un impôt sur les pianos (5 millions), un droit de douane sur les graines oléagineuses (14). Il ne restait plus que 62 millions à trouver, que ministre et commission s'accordèrent à demander à une émission d'obligations à court terme. Ainsi fut présenté à la Chambre un projet de budget de 3.824.518.072 en recette et de 3.824.343.351 en dépense, et ainsi tombait le reproche fait à la République d'avoir dépassé le 4e milliard. Certes, le ministre en convenait, il n'était pas entièrement satisfaisant, comme ne l'est jamais un budget équilibré par une émission d'obligations à court terme, mais il se rapprochait singulièrement de ce principe budgé-

taire puisqu'il suffisait qu'une partie des dépenses exceptionnelles tombât pour qu'il ne fût plus nécessaire de recourir aux obligations à court terme, et puisque « le gouvernement veut mettre un terme aux exigences des intérêts particuliers qui trop souvent ont une action déprimante sur nos finances... et entreprendre les réformes de fiscalité qui en allégeant les charges de la nation donneront plus d'élasticité à l'impôt ».

Déclaration du ministère Clemenceau. — Ce que signifiaient ces dernières lignes la déclaration ministérielle du 5 novembre n'allait pas tarder à l'apprendre. Elle contenait beaucoup de choses, plus, peut-être, que n'avait jamais contenu déclaration ministérielle : il y était promis pas moins de 17 « réformes », suppression des conseils de guerre, extension des pouvoirs régionaux, statut des fonctionnaires, retraites ouvrières, journée de 10 heures, sauvegarde des droits inaliénables de la pensée humaine, abrogation de la loi Falloux, achèvement de la laïcisation de nos écoles, etc., etc., mais surtout, pour nous cantonner sur le terrain financier, rachat de l'Ouest, établissement d'un impôt progressif sur le revenu et au besoin sur le capital, refonte de la fiscalité départementale et communale. Immense programme à la réalisation duquel la Chambre allait vaquer avec un empressement, voire même une précipitation, qui n'était pas précisément dans ses habitudes et qui avait deux raisons : la première, réduire le plus possible le contrôle du Sénat et éviter des douzièmes provisoires ; la seconde arriver s'il était possible à faire voter le rachat de l'Ouest avant le 31 décembre pour que l'année 1906, qui était particulièrement belle au point de vue des recettes des chemins de fer, n'eût pas à entrer en ligne de compte pour la fixation de l'indemnité de rachat.

Augmentation de l'indemnité parlementaire. — Toutefois, si pressées que fussent toutes ces choses, il y en avait une autre qui l'était davantage et qui touchait de plus près les parlementaires : elle fut d'ailleurs expédiée avec une vitesse telle que le reproche d'avoir retardé le travail des Chambres serait vraiment le dernier qu'on pût lui adresser. Le 22 novembre, au moment où commençait la discussion des budgets des ministères et avant la discussion générale qui ne devait avoir lieu que le 23 décembre, Baudon, président de la commission de comptabilité, monta à la tribune et y lut un rapport concluant à l'élévation de l'indemnité parlementaire de 9.000 à 15.000 ; la Chambre vota immédiatement cette conclusion, puis, sans perdre un instant, l'heureux projet fut porté au Sénat, lu et voté par la Haute Assemblée qui ce jour-là marcha

bien comme Combes l'avait dit jadis « d'un pas égal » ; et tout, fut fait avec une remarquable prestesse. L'indemnité des députés passa ainsi de 5.190.000 en 1906 à 8.865.000 en 1907, et, comme les députés s'augmentant, il était bien difficile que tout le personnel de la Chambre n'en profitât pas, lui aussi, le chapitre intitulé *dépenses administratives de la Chambre et indemnités des députés passa de* 8.142.500 *au budget de* 1906 *à* 11.707.500 *à celui de* 1907.

Budget de 1907. — Le reste du travail alla beaucoup moins vite, bien que l'accord eût paru réalisé entre la commission et le ministre. En discutant les budgets des divers ministères la Chambre vota environ 7 millions de crédits nouveaux et il fallut de nouveau se livrer au fastidieux travail de chercher de nouveaux impôts, d'autant plus qu'à la demande même du ministre la commission consentit à abandonner les chasses gardées, les pianos (non sans une vive résistance), les graines oléagineuses, et à y substituer, entre autres recettes, l'élévation à 2 0/0 du droit de timbre sur les titres d'Etats étrangers, soit 13 millions, l'élévation à 2 fr. par quintal de la taxe de raffinage du sucre, l'inscription de 4 millions de bénéfices à provenir de l'Exposition de 1900, etc., et un impôt auquel le ministre tenait beaucoup, à savoir une taxe sur les Compagnies d'assurances en raison du total des capitaux assurés, progressant de 6 à 100 fr. par million selon qu'il s'agissait du premier ou du second milliard et sans que les Compagnies pussent rejeter cette surtaxe sur leurs assurés : la taxe était par elle-même assez lourde pour compromettre la prospérité de cette industrie, et la prétention du législateur de déterminer l'incidence des taxes et de modifier des conventions conclues entre les parties inspirait de grandes inquiétudes. Aussi cette partie des propositions ministérielles fut-elle celle qui rencontra le plus de résistance, surtout au Sénat : l'entente ne se fit qu'après des luttes fort vives et sur la base suivante qui excluait une progression indéterminée : en sus de la taxe annuelle de 6 fr. par million établie par la loi du 13 avril 1898, une autre taxe de 12 fr. par million, réduite à 3 fr. par million pour les Compagnies n'assurant pas plus de 1 milliard, à 6 fr. pour celles assurant des capitaux compris entre 1 et 3 milliards, et s'ajoutant aux frais généraux de l'assureur qui ne pourrait en aucun cas la récupérer sur l'assuré. La lutte entre les deux Assemblées ne portait pas seulement sur le dispositif de la loi, elle portait aussi sur l'évaluation du produit, que la Chambre estimait 5.400.000 et le Sénat (qui finit par céder) 1.900.000 seulement. Même mésentente sur le montant du droit de timbre sur les titres des fonds d'Etat étrangers, que le Sénat voulait fixer à 1,50 0/0 et la Chambre (qui ici aussi finit par l'emporter) à 2 fr.

Les pianos, les titres nobiliaires, les spécialités pharmaceutiques finirent, non sans peine, par sortir indemnes de la lutte. Il aurait été désirable que la résistance du Sénat eût été plus vive et plus énergique, sinon sur ces quelques points de détail, du moins sur l'ensemble du budget, évidemment fragile. Quand il avait été présenté au Sénat le 18 décembre il se montait à 3.836 millions, et avait donc grossi de 12 millions environ depuis sa présentation par Mougeot. Poincaré le jugeait sévèrement, mal établi, reposant sur des recettes fort incertaines, souvent surestimées, destiné fatalement à se solder en déficit. Tous nos budgets, sans doute, à de rares exceptions près, avaient été dans ce cas, mais, pensait-il, il était à craindre que celui de 1907 le fût plus encore et celui de 1908 encore davantage avec 91 millions de dépenses nouvelles déjà engagées, avec 5 millions d'augmentation sur le budget des deux Chambres, avec les frais de la loi de 2 ans, avec les constructions navales, avec les instituteurs, les postes, les améliorations de traitement que les Chambres seront plus que jamais entraînées à accorder à certaines catégories de fonctionnaires, avec les conséquences encore indéterminées du rachat de l'Ouest : depuis longtemps nos dépenses s'accroissaient chaque année de 80 à 100 millions, alors que nos recettes ne progressaient que de 30 à 35, et tout le mal venait de là. — Gauthier, rapporteur au Sénat, ne pouvait le nier, mais s'appliquait à en atténuer la gravité : il constatait avec inquiétude la progression continue des dépenses, mais avec satisfaction le dépassement régulier des recettes réalisées par rapport aux recettes prévues et espérait de bons résultats d'une organisation plus forte du contrôle des dépenses engagées. Il faudrait surtout que le contrôleur eût assez d'autorité morale pour qu'un ministre, avant de passer outre au refus du visa de contrôle, eût la sensation nette et précise de la mise en jeu de sa responsabilité devant le Parlement.

Toutes ces bonnes intentions ne devaient aboutir qu'à une diminution insignifiante d'environ 3 millions sur le budget voté par la Chambre. Le 30 janvier le budget de 1907 était promulgué : 3 milliards 833.825.305 en dépense, 3.834.222.730 en recette. Toujours plus docile pour des ministères radicaux (sans l'être d'ailleurs beaucoup) que pour des ministères teintés de modérantisme, la Chambre allait pendant 3 ans mettre ou paraître mettre une sorte de point d'honneur à n'avoir point ou à n'avoir que peu de douzièmes provisoires ; à cet égard 1907 inaugurait une période pendant laquelle chaque année eut son budget, et n'en eut qu'un.

L'impôt sur le revenu. Projet Caillaux. — Cependant le moment était venu où l'attention publique, se détournant de ces infimes pro-

blèmes budgétaires, allait pouvoir s'attacher à quelque chose de plus grand et de plus fécond, à quelque chose qui allait, disaient les enthousiastes, doter enfin la République de finances dignes d'elle, d'inépuisables ressources avec lesquelles elle serait en mesure de faire toutes les grandes choses attendues par la démocratie, mettre entre ses mains l'instrument de tous les progrès, clore enfin l'ère des embarras dans lesquels elle ne s'était enlisée que faute d'avoir eu l'outil nécessaire pour surmonter tous les obstacles. Cet outil, on allait enfin le lui mettre dans la main. Le 7 février 1907 Caillaux déposait son projet d'impôt sur le revenu, et nombreux étaient ceux qui pensaient qu'à ce jour et à cette heure s'ouvrait une nouvelle période dans notre histoire financière.

Ils n'avaient pas tout à fait tort quant à la structure du projet nouveau, évidemment mieux établi, plus complet, plus méthodique, que les nombreux projets semblables qui se succédaient en foule depuis 1871, et plus propre qu'aucun autre, jusque-là, à atteindre le but, encore plus politique et social que financier, que se proposaient sinon son auteur, du moins les hommes dont il était alors entouré et sur lesquels il s'appuyait. Sa caractéristique essentielle était la juxtaposition de l'impôt cédulaire anglais, impôt réel, et de l'impôt global allemand, impôt personnel par excellence. Les sept cédules du premier devaient atteindre revenus de la propriété bâtie, de la propriété non bâtie, et des capitaux mobiliers, imposés à 4 0/0 comme étant tirés d'un capital : revenus industriels et commerciaux et bénéfices de l'exploitation agricole, imposés au taux de 3 1/2 0/0 comme provenant à la fois du capital et du travail ; enfin traitements, salaires, pensions et revenus des professions libérales qui provenant tout entiers du travail ne paieraient que 3 0/0. Puis, et c'était le trait distinctif du projet, au-dessus de ces différentes cédules, l'ensemble du revenu, s'il dépassait la limite minimum de 5.000, était atteint par un impôt complémentaire et progressif. Rien n'était dit — ou plus exactement ce sujet était remis à plus tard — des taxes locales qui en attendant allaient rester ce qu'elles étaient, branches toujours vivantes, on l'espérait du moins, quoique issues d'un tronc qu'on s'empressait et que d'ailleurs on se glorifiait d'abattre. Telle était dans ses traits essentiels cette lourde machine fiscale, destinée selon les uns à mieux proportionner l'impôt aux facultés contributives de chacun, à dégrever les pauvres, à charger davantage les riches, à compenser l'espèce de progression à rebours que les impôts indirects faisaient peser sur les familles pauvres, surtout si elles étaient nombreuses, puisqu'on s'obstinait toujours à user de cet argument, qui, en le supposant fondé jadis, ne l'était plus depuis les grands changements subis par les impôts

indirectes : destinée, selon d'autres plus clairvoyants, et plus bruyants aussi, à préparer, pour quand le besoin s'en ferait plus particulièrement sentir et quand l'opinion y serait disposée, l'absorption progressive par l'Etat de tout l'avoir des privilégiés à rebours qui auraient été inscrits sur les rôles de cet impôt redoutable. Jaurès le criait à haute et intelligible voix : « C'était un germe qui se transformerait en un arbre gigantesque »..., la voie est ouverte, nous saurons y marcher... Quand la comptabilité exacte des revenus capitalistes et bourgeois serait enfin dressée il serait possible de calculer plus sûrement quels sacrifices pourraient être demandés aux classes possédantes et privilégiées pour alimenter dans l'intérêt des travailleurs les œuvres de solidarité sociale ». En effet, la progression est une chose qui n'a point de limite et personne n'est capable de dire, surtout de faire avouer, où se trouve le point qui sépare la contribution nécessaire et la spoliation. Et s'il est très vrai de dire qu'un gouvernement décidé à aller jusqu'à cette spoliation saurait bien y parvenir, même sans l'impôt progressif et global sur le revenu, il faut bien reconnaître aussi que l'existence d'un tel impôt peut lui en inspirer constamment la tentation et lui en faciliter le moyen. Aussi la Bourse accueillit-elle avec une émotion bien naturelle ce projet formidable.

L'exposé des motifs dont Caillaux accompagna le dépôt de son projet insistait sur ce que le système progressif répondait bien mieux que le système proportionnel à l'idée que nous nous faisons du rôle de l'Etat, et avait d'ailleurs une valeur et une portée philosophique tout autre que la théorie un peu mesquine de la proportionnalité, qui se rattache à des formules économiques surannées. Tous deux étaient d'ailleurs nécessaires, dans l'obligation où l'on se trouvait de rebâtir tout l'édifice vieilli et chancelant de nos contributions directes. Il les fallait tous deux pour que rien n'échappât : il les fallait, il fallait aussi la déclaration obligatoire en l'absence de tout autre mode possible de constatation, sans oublier toutefois qu'il n'est pas possible d'astreindre les cultivateurs à déclarer leurs revenus ou bénéfices, si variables d'une année à l'autre, et aussi qu'une déclaration obligatoire imposée à l'industriel et au commerçant pourrait dans certains cas avoir des conséquences regrettables ou même désastreuses. Donc, pour les revenus industriels et commerciaux, une estimation du contrôleur assisté d'une commission d'hommes compétents désignés par le préfet sur la proposition des conseils municipaux et choisis de préférence parmi d'anciens patentables. Pour les revenus du travail « il nous a paru que l'administration pouvait aisément les déterminer sans l'intervention personnelle des imposables en s'adressant aux employeurs nécessairement moins

nombreux, et... dont on peut plus facilement contrôler les opérations... D'ailleurs... les nombreuses exemptions que nous accordons à la classe des travailleurs (à savoir à tous les revenus jusqu'à 1.250 dans les campagnes et jusqu'à 2.500 à Paris) auront nécessairement pour effet de restreindre et de limiter singulièrement les obligations que nous mettons à la charge des employeurs. » Pour les valeurs mobilières le stoppage : à une exception toutefois, les rentes sur l'Etat, dont Caillaux repoussait l'immunité, mais sans vouloir toutefois de prélèvement sur le coupon, mais un impôt nominatif ultérieurement perçu : pour les intérêts des créances apposition de timbres spéciaux à la charge des créanciers, mais avec amende et pour le créancier et pour le débiteur en cas de non apposition desdits timbres. Quant à l'impôt complémentaire un grand nombre des revenus serait déjà connu par le moyen des cédules ; pour les autres (de même que pour les revenus des professions libérales) une déclaration serait nécessaire : déclaration qui ne portant pas sur tout l'ensemble de l'avoir serait sans doute plus facilement supportée que si elle était générale. Cette déclaration serait soumise au contrôle d'une commission composée du juge de paix, du contrôleur des contributions directes, du receveur de l'enregistrement, du percepteur. Taxation d'office en cas de non-déclaration : en cas de fraude droit de répétition pendant 10 ans des droits légitimement dus avec application de triple taxe à titre de pénalité. Le projet contenait en outre une réforme complète des droits annuels frappant les valeurs françaises : il substituait une seule base, le revenu, aux autres bases d'imposition qui étaient tantôt la valeur nominale, tantôt la valeur réelle, tantôt le revenu, en remplaçant les droits de timbre et de transmission sur les titres nominatifs par un droit de 2 0/0 sur le revenu, et par un droit de 5 0/0 sur le revenu des titres au porteur pour tenir lieu du droit de transmission. Sur les valeurs étrangères 2 0/0 de droit de timbre, 4 0/0 sur le revenu, et 1 0/0 de taxe annuelle supplémentaire « extrême limite au-delà de laquelle la fraude deviendrait si avantageuse que nous nous exposerions à assister à une évasion importante de la matière imposable ».

Les conséquences financières de cet ensemble de réformes devaient être les suivantes : impôts supprimés, la contribution foncière bâtie, 91 millions ; la contribution foncière non bâtie, 105 ; la contribution personnelle-mobilière, 101 ; les portes et fenêtres, 66 ; les patentes, 138 ; taxe sur le revenu des valeurs mobilières françaises, 71 ; sur le revenu des valeurs mobilières étrangères, 9 ; ensemble des droits de transmission et de timbre sur les valeurs françaises et étrangères, 109 ; total, 690 millions.

Nouveaux impôts : Foncier bâti, 96 millions ; foncier non bâti,

50 ; valeurs mobilières françaises, 71 ; valeurs mobilières étrangères, 36 ; rentes françaises, 14 ; créances, dépôts, cautionnements, 3 ; revenus industriels et commerciaux, 128 ; bénéfices agricoles, 21 ; traitements, salaires, pensions, 18 ; professions libérales, gains divers, 6 ; soit en tout pour les impôts cédulaires, 443. — Impôt complémentaire, 120 ; nouveaux droits de timbre et de transmission, 131. Au total et pour tous les impôts du nouveau régime, 694.

Les impôts anciens et nouveaux s'équilibraient donc à 4 millions près : minimum de marge, disait Caillaux « qu'il est prudent de réserver dans une œuvre fiscale aussi considérable. » — En effet, et il eût pu ajouter qu'il fallait néanmoins une singulière hardiesse pour jeter ainsi à bas, quand les budgets étaient si difficiles à équilibrer, une pareille masse de ressources assurées, sauf à les retrouver peut-être par d'autres impôts d'établissement sans doute long et difficile et de rendement peu assuré. — A remarquer parmi toutes les dispositions relatives à l'organisation du nouvel impôt l'absence de tout dégrèvement pour les charges de famille.

La commission chargée d'examiner le projet, et qui eut pour rapporteur René Renoult, n'y fit que des changements peu nombreux et de peu d'importance (1). Le rapport de Renoult ne fut guère qu'un panégyrique de ce projet qui avait le grand avantage d'établir enfin, avec ses caractères nécessaires de globalité et de progression du taux, l'impôt global et personnel sur le revenu dont le parti républicain a fait sa formule en matière de progrès fiscal (2). Toutefois la commission jugeait insuffisante cette progression que Caillaux semblait vouloir limiter à 4 0/0. Tout en adoptant un régime nettement progressif, avait dit le ministre, « nous jugeons qu'il ne serait pas prudent (à cause de la prime à la fraude que donnerait un tarif plus élevé)... de dépasser le taux de 4 0/0 que nous demandons aux fortunes dont le revenu excède 100.000 fr. Leur petit nombre

---

(1) A remarquer, pour faire ressortir une différence notable avec certains projets ultérieurs, ce que disait le rapport de Renoult relativement à la surveillance à exercer sur les établissements de crédit et sur les maisons de banque privée pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. « Le projet astreint les banquiers, changeurs, escompteurs, à tenir une comptabilité des coupons payés. Ce n'est là qu'une simple mesure d'ordre qui ne présente aucun caractère inquisitorial, puisqu'elle n'a pas et ne peut avoir pour objet de porter à la connaissance de l'administration le nom des propriétaires de coupons ».

(2) Elle modifia toutefois le chiffre des prévisions de rendement ; elle l'abaissa à 688 millions : elle adopta 40 millions au lieu de 50 pour chiffre du foncier non bâti (tant on tenait à gagner les classes rurales) de 108 millions au lieu de 128 pour les revenus commerciaux, 3 au lieu de 21 pour les bénéfices agricoles, 8 au lieu de 18 pour les traitements, salaires, mais elle écrivit 23 au lieu de 14 pour les rentes françaises, et 150 au lieu de 120 pour l'impôt complémentaire.

est tel — à peine 4.000 — que des tarifs élevés provoqueraient sans aucun doute des fuites qui retomberaient indirectement sur les petits contribuables dont l'impôt complémentaire a précisément pour but d'alléger le fardeau ». La commission voulait davantage et préconisait le taux de 5 0/0, en spécifiant que les revenus devraient être comptés, entre 5.000 et 10.000 pour 1/3 de leur montant, entre 10.000 et 15.000 pour 2/3, et au-dessus de 15.000 pour leur totalité. (1) Déjà d'ailleurs, un peu partout, apparaissaient les surenchères : le *Courrier européen* reprochait au projet Caillaux de demander trop peu à l'impôt global, et trop aux impôts cédulaires, 574, et aurait vu avec plaisir que la proportion fût renversée. — Pour les revenus industriels et commerciaux la commission, sans s'apercevoir qu'elle revenait à la patente tant honnie, préférait à une commission une taxation basée sur la productivité moyenne appréciée d'après le nombre des employés et ouvriers, l'importance des locaux et des moyens d'exploitation, sans oublier d'ailleurs « les renseignements de toute nature que (le contrôleur) pourra recueillir auprès de toute autorité publique ».

Premier engagement. — Le 25 juin Caillaux demanda la mise du projet à l'ordre du jour, et le 1er juillet il ouvrit la discussion par un manifeste en faveur de la nécessité d'un impôt progressif et personnel, de l'insuffisance des impôts réels et cédulaires. Les arguments historiques auxquels il fit appel étaient loin d'être au-dessus de la critique : dire, comme il le fit, que le dixième de 1710 était un impôt général sur le revenu global, c'était sans doute parler comme Saint-Simon qui a accumulé sur ce sujet les erreurs et les déclamations les plus étranges, mais c'était aller directement contre la teneur même de l'édit de 1710 et édits suivants, qui voulaient créer au contraire des impôts essentiellement cédulaires, tels qu'il était possible de les concevoir en ces temps reculés. Peu importe d'ailleurs : l'intérêt de la question n'était pas historique, il était avant tout politique, social et électoral. Caillaux, repoussant le reproche de fiscalité exagérée et oppressive, vantait les soulagements qu'il allait apporter aux petits revenus, aux petites communes, le très léger supplément de charge que subiraient les revenus de 10.000, et notait que la Ville de Paris, au lieu de payer 168.910.000, paierait 198.724.000 (excès de précision qu'il est bien difficile d'accueillir autrement

---

(1) Elle allait même plus loin, parlait de 8 à 10 0/0, et Caillaux lui répondait : « Vous m'avez demandé d'élever *dès à présent* à 8 ou 10 0/0 le montant de cet impôt qui dans le projet primitif était de 4 0/0 et que vous élevez déjà à 5 : je n'y puis consentir ».

qu'avec beaucoup de scepticisme) ; très justement d'ailleurs, puisque Paris représentait à lui seul 28 0/0 de la richesse acquise, 28 0/0 de l'annuité successorale et que la « grande armée des ruraux, qui y trouverait un grand avantage, ne manquerait pas de se rallier à son projet avec enthousiasme. » — Il a été fait beaucoup appel à l'histoire dans tout ce débat, malheureusement sans les précisions et sans les informations nécessaires : seul M. Charles Benoist a exprimé une indiscutable vérité en disant que le projet était la résurrection de la taille c'est-à-dire d'un des impôts les plus impopulaires et les plus détestés de l'ancien régime, car la taille — du moins la taille personnelle — était bien un impôt global assis arbitrairement sur les facultés présumées du contribuable. (1) Jaurès affirma (11 juillet) que c'était la Révolution qui avait établi chez nous l'impôt général et progressif ; avec plus de vérité Jules Roche revendiqua pour elle l'honneur d'avoir substitué des impôts réels à des impôts personnels, d'avoir visé à réduire le plus possible le contact toujours pénible entre le contribuable et le fisc, et nia la possibilité d'exécuter le grand bouleversement fiscal qu'on méditait sans avoir pris un parti sur les impôts départementaux et communaux, car il était contradictoire de vouloir faire vivre des branches quand on voulait abattre le tronc. Après cette première passe d'armes des séances des 1 et 11 juillet, l'approche de la fin de la session fit remettre à plus tard la continuation du débat, et nous ne le retrouverons qu'au début de 1908, après solution de cette autre question qu'était l'établissement du budget de 1908.

Le budget de 1908. — Entre temps le ministre eut à mener à bien une autre tâche qui ne pouvait attendre, la préparation du budget de 1908, que son Exposé de motifs, le 11 mai 1907, reconnaissait présenter de singulières difficultés. Retraçant à grands traits l'histoire de nos finances depuis 1890, il y distinguait plusieurs périodes : de 1890 jusque vers 1897 nos budgets avaient été encore alourdis par les dépenses extraordinaires que le gouvernement et les Chambres s'efforçaient de faire peu à peu rentrer parmi les crédits ordinaires et la dette s'était accrue. Ensuite avait commencé une période de réelle prospérité économique qui avait permis de recueillir les fruits de la politique d'unité budgétaire si heureusement pratiquée, et des amortissements importants avaient été opérés. Puis était venue une de ces bourrasques qui périodiquement bouleversent pour un temps les finances de tous les pays et qui avait gravement éprouvé les budgets de 1901 et 1902. Dès 1903, les

(1) Cf. p. 183.

recettes avaient repris leur marche ascendante et les années suivantes avaient été favorables, lorsque de nouveau nos budgets furent troublés par les dégrèvements qu'il fallut accorder, et de sérieuses difficultés surgirent quand il s'agit de préparer le budget de 1907 : on y réussit cependant et on écarta un emprunt de 244 millions, mais sans pouvoir éviter de recourir à une émission d'obligations à court terme et de continuer à comprendre parmi les ressources ordinaires l'indemnité versée par le gouvernement chinois, sans pouvoir donc procéder au remboursement de l'emprunt de 265 millions provenu des événements de Chine, mais absorbé par les dépenses ordinaires. Il était cependant bien nécessaire d'en finir avec ces regrettables expédients. La difficulté était accrue par le fait qu'à partir de 1908 il allait falloir procéder à l'amortissement d'une seconde série de 3 0/0 amortissable et subir aussi des augmentations de dépenses approchant de 120 millions, qu'on était parvenu avec de grands efforts à réduire à 44, ce qui laissait toujours à trouver 71 millions : ou mieux, en déduisant 6 millions et demi de plus-value normale d'une année à l'autre, 64 1/2. Il proposait à cet effet un changement de date dans le paiement des pensions, dont l'échéance était les 1er mars, juin, septembre et décembre, et qu'il conviendrait d'avancer, à partir du dernier trimestre 1908, aux 1er février, mai, août et novembre (1) : de la sorte le dernier trimestre de 1908 ne comprendrait que deux mois, et le budget de 1908 serait allégé d'environ 24 millions. Une autre combinaison du même genre serait d'échelonner également sur les exercices futurs les charges décroissantes du paiement des primes à la marine marchande établies par les lois des 30 janvier 1893 et 7 avril 1902 : ce serait une somme de 28.418.000 dont bénéficierait le budget de 1908. A ces deux expédients il ajoutait quelques mesures fiscales : pesée plus exacte des marchandises en douane (les quantités supérieures à 10 kilos seraient pesées jusqu'à l'hectogramme et les quantités inférieures jusqu'au gramme) : produit, 2 millions : élévation à 270 francs l'hectolitre du droit sur les manquants d'alcool (1 million) : modification du régime des zones en matière de tabac (750.000) : droit de 0,05 0/0 sur les chèques de place à place (4 millions) : élévation à 0,10 du droit de timbre minimum applicable aux effets de commerce de 100 fr. et au-dessous (2 millions) : mesures pour assurer le timbrage des titres étrangers (2 millions) : vérification plus complète des colis postaux en douane (500.000) :

---

(1) Un prétendu encombrement aux guichets du Trésor était invoqué comme raison de ce changement : Ribot a surabondamment démontré que cette raison n'était qu'un prétexte.

les 12 millions de recettes supplémentaires nécessaires se trouvaient ainsi obtenus. Sans doute de ces différents procédés les deux premiers n'étaient applicables qu'à l'exercice 1908 et les suivants ne profiteraient pas de ces ressources exceptionnelles montant à 53 millions : mais les recouvrements des 4 premiers mois 1907 étaient très supérieurs à ceux de la même période de 1906, et si la même progression de recettes se maintenait (1), comme il était permis de l'espérer, on n'éprouverait aucune difficulté à assurer le plein équilibre budgétaire de 1909 : peut-être même pourrait-on y inscrire pour certains amortissements un premier crédit qui devrait aller en grandissant. « Notre politique financière, disait-il, consiste à répartir entre plusieurs exercices la tâche à accomplir : on pouvait en concevoir une autre exigeant des contribuables d'immédiats et importants sacrifices : les commissions financières et les Chambres n'ont pas cru devoir entrer dans cette voie... et il nous a paru à nous-même... qu'on pouvait résoudre peu à peu les difficultés et que même au cas où surviendrait brusquement une dépression des recettes les effets en seraient très atténués, 1908 devant être équilibré sans recours à des obligations à court terme et la dotation de l'amortissement, seul rempart contre les déficits éventuels, devant y être notablement fortifiée ». Et il concluait par un panégyrique de la gestion financière du parti républicain qui « depuis quelque 15 ou 20 ans... y avait apporté la clarté, la méthode et aussi la mesure qu'on n'avait connues sous aucun autre régime » et qui achèverait de donner à la France des finances libres et fortes lorsque serait créé l'instrument nécessaire du progrès financier, « l'indispensable régulateur de toute machine fiscale bien ordonnée, l'impôt sur le revenu ». Fier donc d'avoir ainsi réussi à boucher pour 1908 le trou devant résulter de la disparition des quelques 108 millions de ressources exceptionnelles, emprunts divers, reliquat d'emprunt, indemnité de Chine, dont avait bénéficié 1907, il proposait pour 1908 un budget de 3.854.145.030 de recettes, 3.853.835.591 de dépenses (2).

(1) Elle se maintint en effet, et l'année 1907 fut prospère malgré la regrettable agitation à laquelle la mévente des vins donna lieu dans le Midi, et qui parut un instant devoir s'accompagner de sédition militaire. L'ensemble des revenus publics, distraction faite des contributions directes, donna en 1907 3.070.700.000 contre 2.947.000.000 en 1906.

(2) Les recettes de la correspondance postale, 246.198.200 en 1905, tombées à 230.496.400 en 1906 à cause de la réforme, y étaient évaluées pour 1908, avec optimisme, 259.765.000. Pour l'ensemble des P. T. T. les évaluations adoptées pour 1907, 318.365.450, passaient à 349.300.200.

Dans son rapport du 19 décembre 1907 sur le budget 1908, Poincaré donnait les chiffres suivants comme recette de la correspondance postale dans les onze

La commission du budget de la Chambre entra peu dans les vues du ministre : très désireuse de réduire les périodes des réservistes et des territoriaux et de renvoyer sans délai dans leur foyers les ajournés de la classe 1904, elle pratiqua une diminution de 7 millions et demi sur les crédits demandés, y ajouta une prévision de recette de 17 millions et demi des Compagnies de chemins de fer à titre de partage des bénéfices ou de remboursement d'avances pour la garantie d'intérêts, d'où une ressource de 25 millions qu'elle voulait faire rentrer dans le budget : de la sorte elle pourrait laisser les choses sans changement pour le paiement des primes à la marine marchande : mieux même, combler la différence entre ces 25 million et les 28 1/2 de la marine marchande par le rétablissement sur les pianos d'une taxe d'un produit espéré de 3 millions et demi. Elle espérait enfin pouvoir par ces différents moyens renoncer à la suppression de la 3e zone des tabacs.

Plus fragile encore que le projet ministériel tout cet équilibre se trouva anéanti à la rentrée par l'établissement, par un décret du 21 octobre, d'un service de répression des fraudes sur les boissons, les denrées alimentaires, les produits agricoles et les engrais (coût 4 millions), et par la certitude acquise que non seulement il n'y aurait aucun remboursement ou partage à recevoir des Compagnies de chemins de fer, mais que même il faudrait inscrire un crédit de 7 millions pour répondre à un appel de l'Ouest et du Midi à la garantie : les dépenses des Compagnies ne cessaient de croître à raison de l'augmentation du combustible, de la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire, que les Compagnies avaient spontanément étendue à leur personnel et qui entraînait pour elles une perte de 25 millions, et de la loi Rabier de 1905 qui supprimant certaines clauses de non responsabilité en matière de transport avait aussitôt alourdi beaucoup les dépenses des Compagnies pour pertes, retards, ou avaries. D'où une insuffisance de 28 millions et demi. Caillaux remit en avant son projet sur la marine marchande, auquel, de guerre lasse, la commission finit par se rallier : on convint même de laisser là la taxe sur les pianos, car on pratiqua 1.500.000 fr. de réduction sur les dépenses de la guerre, 600.000 sur celles de la marine, 800.000 de vente d'armes réformées : on augmenta de 100.000 fr. la contribution de Madagascar à ses dépenses militaires, etc. Mais devant la Chambre, nouveau désastre, nouvel écroule-

premiers mois : 1905, 214.908.100 ; 1906, 202.094.600 ; 1907, 202.467.900. — Il avait été créé 2.652 emplois nouveaux, coûtant 3.691.928, et engagé 4.358.600 de dépense de matériel. La moins-value totale du fait de l'abaissement des lettres à 0,10 était pour la période du 16 avril au 31 décembre 1906 de 26.645.000.

ment: la Chambre repoussa l'élévation du timbre des effets de commerce, celle du timbre sur les effets de place à place, celle du droit sur les manquants d'alcool, les dispositions relatives aux titres étrangers mentionnés dans les inventaires, creusa ainsi dans les recettes un trou de 7.300.000, vota au contraire un crédit de 3 millions pour l'évaluation du revenu de la propriété non bâtie, 500.000 pour les familles nécessiteuses des réservistes et des territoriaux, 500.000 pour les vieillards, 134.000 pour relèvement des retraites des ouvriers mineurs, 240.000 pour œuvres d'assistance maternelle. L'équilibre des dépenses et recettes devenait ainsi de plus en plus difficile : la Chambre vota un impôt de 300.000 sur les chasses gardées, doublement de l'impôt sur les opérations de Bourse porté de 0,05 à 0,10 0/0 : extension de l'impôt de 4 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières aux tantièmes attribués aux administrateurs, directeurs et gérants, aux intérêts des sommes déposées dans les Banques (que quantité de jugements avaient déclarés ne pas tomber sous le coup de la loi de 1872). Tout ce pénible échafaudage arriva sous les yeux de la commission des finances du Sénat. Poincaré, son rapporteur, exprima des doutes sur l'exactitude des évaluations de dépense, notamment sur les crédits nécessaires pour l'application de la loi d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, demanda s'il n'y avait pas là quelque germe latent de crédits supplémentaires, s'étonna de cette foule d'impôts au moment ou la Chambre en élaborait un reposant essentiellement sur la contribution directe des revenus. Il souligna avec ironie le *délicat euphémisme* avec lequel l'exposé des motifs du budget adopté à la Chambre avait qualifié de réformes fiscales les procédés imaginés pour procurer au budget de 1908 des suppléments de recettes. Il rejeta l'expédient des pensions, le retard des primes à la marine marchande, l'impôt sur les chasses gardées, la taxe sur les prélèvements des administrateurs et sur les intérêts des dépôts, les ventes d'armes, etc., etc., procédés de fils de famille en détresse, comme il fut dit, accepta les relèvements de timbre votés par la Chambre, et se prononça nettement pour une émission d'obligations à court terme plutôt que pour toutes ces combinaisons artificielles. Il fallait des ressources sérieuses : on allait avoir 41 millions de plus à dépenser pour assurer la marche des services, 27 d'augmentation inévitable des frais d'amortissement, et cela requérait autre chose que de la poussière d'impôts. Un emprunt était fâcheux sans doute, mais moins fâcheux que les combinaisons par lesquelles on cherchait à l'éluder. « Votre commission, disait-il, a pensé que ces deux opérations (paiement des pensions et des primes) étaient incompatibles avec les sages méthodes financières et qu'elles

avaient sinon pour but, au moins pour résultat, de masquer la réalité des choses. Suivant les habitudes constantes du Sénat elle a préféré inscrire le budget de 1908 en déficit plutôt que de l'équilibrer par des moyens fictifs. Le ministre des finances sera autorisé comme dans la loi de finances de 1907 à émettre les obligations à court terme qui pourront être nécessaires... C'est là sans doute un emprunt, mais un emprunt éventuel qui ne se réalisera pas, si les plus-values persistent... un pis aller, auquel on ne sera peut-être pas forcé de recourir. La solution est médiocre, mais franche, et vaut mieux à nos yeux que celle qu'a adoptée, non sans vives hésitations d'ailleurs, la commission du budget de la Chambre. » Le Sénat adopta toutes les propositions de sa commission et fit bien : il était bon qu'il en fût ainsi, non seulement pour le budget de 1908, mais aussi pour les exercices futurs : avec cette masse de petits impôts, avec ces expédients, la loi de finances était en train de devenir, selon l'expression de Ribot, non pas le train express, mais le train unique des réformes. Après quelques va et vient entre les deux Assemblées la Chambre dut le reconnaître et céda, car en somme elle ne tenait vraiment qu'à la réduction des périodes militaires et au renvoi des ajournés de 1904, et elle obtenait satisfaction pour l'une, promesse pour l'autre...

Et le budget put être promulgué le 31 décembre 1907, sans douzième provisoire, avec 3.910.283.358 de dépenses (1) et 3.910.583.690 de recettes. On approchait de plus en plus de ce quatrième milliard dont la vision en 1906 avait causé comme un frisson d'épouvante ; pour mieux dire, on le dépassait car le budget de 1908 allait atteindre en réalité 4.020.549.696 de dépense, et laisser en dépit de l'emprunt une insuffisance de recette de 54.164.686 (3.966 millions 1 /2 de recettes).

Quelques innovations ont trouvé place dans la loi de finances de 1908. L'article 1 de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards ouvrait droit à l'assistance à tout Français privé de ressources, *incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence*, et soit âgé de 70 ans, soit infirme, incurable, etc. L'article 35 de la loi du 31 décembre 1907 l'ouvre à tout Français âgé de plus de 70 ans et ne porte plus les mots incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence. C'était le droit légal au repos à 70 ans. On évalua à 20.000 le nombre de vieillards que la suppression de ces mots admettait à l'assistance et à 4 millions la dépense qui en résulterait. L'article 3 de la même loi porta un crédit de 3 millions pour

---

(1) Augmentées notamment de 36.388.217 sur la guerre, de 21.146.972 sur les postes et télégraphes, de 11.077.844 sur l'instruction publique, de 9.427.362 sur l'intérieur, etc.

l'ouverture immédiate des opérations prescrites par la loi du 21 juillet 1874 pour la détermination du revenu net actuel des propriétés non bâties, d'après un tarif établi par nature de cultures ou de propriétés, ou à l'aide de baux authentiques, ou de déclarations de location verbale. Ces prescriptions donnèrent lieu à une lutte fort vive entre deux interprétations différentes : évaluation par parcelle ou évaluation globale par propriétaire. Cette seconde interprétation s'apparentait visiblement à la politique alors si fort en honneur de l'impôt global : aussi fut-elle soutenue ardemment par Caillaux et le projet du gouvernement porta : faire ressortir (en un chiffre global) la valeur locative réelle de l'ensemble des immeubles non bâtis possédés dans la commune par chaque propriétaire : au cas où une évaluation directe n'aurait pas été reconnue possible, on aurait recours à un travail d'évaluation comportant la totalisation, par propriétaire, des valeurs locatives. A l'appui de cette rédaction il attaqua ceux qui réclamaient estimation parcellaire, estimation qui entraînerait des délais presque infinis et ne ferait connaître que des moyennes, donc des fictions : des revenus théoriques, non des réalités. « On considère que des terres d'égale valeur et d'égale qualité consacrées à une même nature de culture rapportent le même revenu, qu'elles fassent partie d'un vaste domaine enrichi par l'engrais ou qu'elles composent le seul bien d'un paysan propriétaire. Nous pensons, nous, que ce qu'il faut envisager ce ne sont pas des parcelles, mais des propriétés, mais chaque propriété de chaque individu ». Mais cette méthode avait de grands inconvénients, notamment celui de ne pas pouvoir suivre chaque parcelle à travers les mutations successives que peuvent à tout instant produire ventes partielles, échanges, ouvertures de successions, etc. Aussi la méthode contraire, les méthodes vraiment techniques par opposition à la méthode à arrière-pensées politiques ou sociales, fut-elle vivement défendue à la Chambre par Ribot, Aimond, Jules Roche, au Sénat par Poincaré, Touron, et la rédaction voulue par le gouvernement ne triompha point : au lieu de la « valeur locative réelle de l'ensemble des propriétés non bâties possédées dans la commune par chaque propriétaire » il fut dit : « évaluations effectuées dans chaque commune en tenant compte des exploitations distinctes, d'après un tarif établi par nature de cultures ou de propriétés ou à l'aide de baux authentiques ou de déclarations de locations verbales dûment enregistrées. »

L'impôt sur le revenu de nouveau à l'ordre du jour. Discussion générale. — Cette question tranchée, dès l'ouverture de la session ordinaire de 1908 réapparut l'impôt sur le revenu. « Autrement, disait Malvy, le pays verrait une sorte de défaveur ou même

d'hostilité à l'égard d'une réforme qui lui tient tout particulièrement à cœur... Il n'est pas possible de laisser subsister plus longtemps un régime qui demande aux humbles et aux déshérités de la vie une grosse part de leur nécessaire et ne réclame par contre aux plus forts qu'une petite part de leur superflu ». 277 voix contre 208 votèrent la proposition Malvy et pendant 14 mois encore l'impôt sur le revenu devait être la plus importante occupation de cette Chambre, qui cependant n'en devait pas voir l'application : il faudra la guerre et les énormes besoins d'argent nés de la guerre pour que la France se décide à tenter la redoutable aventure.

Dans ce débat les Quatre Vieilles et les orateurs qui ont osé en prendre la défense, ou tout au moins faire valoir pour elle des circonstances très atténuantes, se sont entendu dire des choses bien désagréables. « Deux forces grandissent et se heurtent, disait Zévaès : les masses laborieuses et la féodalité de l'argent, la puissance du travail et la puissance du privilège, l'oligarchie financière maîtresse des grands capitaux, du sous sol, des voies ferrées, des grands instruments de crédit, qui par son syndicalisme financier, par ses organes de sophistication et de mensonge, cherche à maintenir le compagnonnage de la presse et des affaires, et s'efforce d'induire ce pays en erreur et de dicter ses volontés et ses votes au Parlement. » C'est sur ce ton de réquisitoire que parlent le plus souvent les partisans du projet : ses adversaires, plus pondérés, moins sujets à la griserie des phrases, se défiant des aventures, accepteraient des changements, mais à condition que ces changements ne fussent pas des bouleversements. « Il eût été plus habile, disait Théodore Reinach, de présenter le projet non comme une réforme totale du système actuel, mais comme une simple coordination de ses éléments épars, un retour à la vérité là où elle a été recouverte par les alluvions d'un siècle, une réfection des parties du système qui sont caduques, vermoulues ou défectueuses ». Et aux partisans de la révolution sociale par l'impôt il opposait cette vérité de bon sens que la justice dans l'impôt consiste dans un effort sérieux pour répartir les charges publiques de telle sorte qu'elles laissent les différentes couches de la population les unes vis à vis des autres, les différents contribuables les uns vis à vis des autres, exactement dans le même équilibre économique que si cet impôt n'existait pas. C'est aussi ce que disait Aimond, un des plus rudes adversaires du projet ; il ne disconvenait pas qu'il y eût dans nos impôts directs quelques signes de vétusté, mais avant de briser l'instrument il fallait se souvenir des services qu'il avait déjà rendus, de ceux qu'il pouvait rendre encore, et se rappeler par exemple qu'il donnait à l'Etat en 1908 118 millions de plus qu'en 1881, et aux départements et aux com-

munes 178 : et Gast, son coreligionnaire politique et son collègue dans la députation de Seine-et-Oise, disait peut-être le vrai mot de l'affaire en comparant le projet Caillaux et ses exemptions abusives à la base à une sorte de cens électoral à rebours : l'ancien cens attribuait le droit électoral aux privilégiés de la fortune : le nouveau créait des privilégiés d'un autre côté : tous deux divisaient la nation et menaient à la lutte des classes. Georges Berry protestait contre l'allégation ordinaire de Caillaux que les Quatre vieilles étaient une machine tellement vermoulue qu'elles ne pouvaient même plus supporter la moindre réparation, et Desplas, conseiller municipal de Paris, revendiquait pour elles le triple avantage d'une assiette et d'une perception faciles, de procurer à l'Etat des ressources considérables, et de donner chaque année de sensibles plus-values. Mais peu importait aux enthousiastes qui voulaient ne point mettre de bornes à leurs espérances et à leurs promesses. « Nous voulons, disait Vaillant, posséder cet instrument fiscal nécessaire pour assurer la réalisation de toutes les réformes, retraites ouvrières, suppression des octrois, qui peuvent être faites par voie parlementaire. Une augmentation de la progression actuelle se fera évidemment par la force des choses : la nécessité nous y amènera et par là affranchira l'Etat et les communes de difficultés, obstacles aux dépenses les plus essentielles du progrès social. » Pelletan dénonçait la « monstruosité » des contributions indirectes, refaisait pour la 100e fois le tableau si facile à pousser au noir des misères du paysan sous l'ancien régime, affirmait qu'il en restait encore quelque chose puisqu'il payait 5 ou 6 fois plus que sa part d'impôt, et accusait de tous les torts la haute banque, les grandes Chambres de commerce, les grandes concentrations de capitaux. — Moins violent dans ses paroles Caillaux désavouait toute autre intention que celle de rajeunir le système fiscal, de compenser les inégalités résultant de la progression à revers due aux contributions indirectes (singulièrement allégées cependant depuis quelque temps, et argument peu fondé depuis la réforme de l'impôt des boissons et la réforme des octrois), et de détruire les privilèges que « succédant à la noblesse d'autrefois la bourgeoisie aurait coulés dans le moule des privilèges anciens ». Dans ce nombre, il plaçait l'immunité d'impôt de la rente française, particulièrement blâmable à ses yeux et responsable de la tendance fâcheuse des capitalistes français à rechercher des placements sûrs et à faible intérêt. Et de nouveau le ministre avait à lutter à gauche contre ceux qui auraient voulu pousser plus à fond l'impôt global, l'élever à 8 ou 10 0/0 : et il lui fallait protester contre toute pensée d'écraser le travail national, et de faire passer le rouleau compresseur sur les fortunes. — Peut-être, mais on s'expose à ce danger quand on prépare, pour

des hommes qui n'auront peut-être pas le même sentiment de la mesure ni la même force de résistance, un instrument dont il est si facile d'abuser, et qu'on oublie les sages paroles de Rouvier en 1904 : « Il ne faut pas que l'impôt sur le revenu soit conçu de telle façon que ne pesant que sur un petit nombre d'électeurs il puisse être une perpétuelle tentative pour la majorité et pour le ministre lui-même. Je défendrai jusqu'au bout ce principe que l'impôt soit assis sur un nombre de citoyens représentant au moins la majorité du suffrage universel ».

Discussion des articles. — Le 17 février 1908 fut close la discussion générale et la Chambre décida de passer à la discussion des articles, contre la proposition de Georges Berry de surseoir jusqu'au dépôt d'un projet de réorganisation des contributions départementales et communales. Les 7 cédules furent examinées tour à tour et occupèrent la Chambre, tantôt peu de temps pour celles qui ne présentaient point de difficultés véritables, comme la première (propriétés bâties), tantôt longtemps, là où l'entente était plus malaisée, et particulièrement la troisième (revenus mobiliers), la quatrième (revenus industriels et commerciaux), la cinquième (bénéfices agricoles). Dans la troisième le parti était déjà pris dans la majorité de ne pas respecter l'immunité traditionnelle de la rente française et c'est en vain que Massabuau, Jules Roche, Aimond, Ribot, etc. défendirent ce soi-disant privilège qui n'est au fond que le rachat anticipé, à beaux deniers comptants, d'un impôt futur, et qu'un acheminement à cet impôt, bien préférable à tous autres, qui s'appelle une conversion. Sur les créances hypothécaires et chirographaires Aynard ne put obtenir l'exemption des effets de commerce, des dépôts de moins de 3 mois, et il représenta en vain combien il importait dans notre pays, fort arriéré à cet égard, de diminuer la part de la fortune dormante et de développer l'habitude des dépôts. Les bénéfices industriels et commerciaux étaient la cédule qui soulevait le plus de questions délicates ; la commission proposait le principe de l'assiette de l'impôt d'après la productivité normale appréciée par le contrôleur en tenant compte de toutes les circonstances de temps et de lieux, avec faculté pour les intéressés de présenter leurs observations qui seraient soumises à l'examen d'une commission. Renoult, rapporteur de la commission qui avait examiné le projet, avait préféré le système de la déclaration, mais on s'était trouvé en présence de difficultés telles qu'on avait mieux aimé s'arrêter à cette solution moyenne et intermédiaire. Les préférences des représentants les plus qualifiés du monde de l'industrie et du commerce étaient nettement pour le régime,

amélioré, de la patente : mais une proposition d'y revenir ou plutôt d'y rester fut repoussée par 345 contre 267. On était rejeté ainsi forcément vers un régime de déclaration, antérieure ou postérieure à la taxation, et cette perspective soulevait tant d'alarmes dans le monde de l'industrie et du commerce qu'une certaine tendance à contenir les excès possibles du fisc se manifestait avec évidence dans la Chambre : c'est cette tendance qui le 30 juin amena le vote par 311 voix contre 230, et malgré l'intervention personnelle du ministre, de l'amendement Puech, mettant dans tous les cas à la charge de l'administration la preuve de l'inexactitude de la déclaration. L'émoi fut grand dans le gouvernement et dans la commission : on y représenta qu'une telle clause serait la ruine de l'impôt, on détermina ainsi un certain revirement dans la Chambre, et le vote, le 2 juillet, d'un texte moins formel, spécifiant néanmoins qu'en aucun cas la production des livres de commerce ne pourrait être exigée. Concession insignifiante, car si le contribuable commerçant ne peut pas être tenu de produire ses livres de commerce, il peut néanmoins être forcé de le faire pour se défendre contre des augmentations arbitraires. Sur la proposition de Théodore Reinach la taxation sur une moyenne de 3 années fut admise.

On eut plus de peine encore à mettre sur pied la cinquième cédule, celle de l'impôt sur les bénéfices agricoles : beaucoup même, se défiant de cette innovation dont il était difficile de calculer les répercussions électorales possibles, auraient préféré la laisser tomber, et c'est pourquoi dès le début de la discussion il se trouva un jour une majorité de 266 voix contre 253 pour accepter un amendement Villebois-Mareuil portant suppression de cette cédule ; mais la Chambre s'était prononcée un peu auparavant en sens contraire et conformément aux habitudes le premier vote fut considéré comme acquis. La même proposition de suppression fut reprise en juillet et en octobre par Monsservin, Magniaudé, etc., mais repoussée, et ce fut sur les dégrèvements, les abattements à la base,multipliés tout particulièrement dans cette cédule, que l'on compta pour la faire accepter par les paysans, ainsi que sur la clause qu'en cas de métayage l'impôt serait partagé entre le colon et le propriétaire : sur celle aussi qui permit taxation d'après le bénéfice calculé sur une moyenne de trois années, comme dans la troisième. Beaucoup d'abattements aussi dans la sixème, traitements, salaires, pensions : pour les pensions et rentes viagères, vues avec peu de faveur relativement, comme n'étant pas ou ne paraissant pas être des revenus du travail, exemption jusqu'à 1.250 ; pour les traitements et salaires jusqu'à 1.250 ou 2.500 selon la population de la commune de résidence. Point de déclaration des intéressés, mais des renseignements donnés

par les employeurs. Le souci dominant d'éviter tout contact entre la masse de la population ouvrière et le percepteur avait déjà inspiré les mesures d'application dans le projet primitif : ce souci se manifesta plus encore dans les discussions de la Chambre, et Reinach ayant soutenu un jour que pour un bénéfice de 4.000 un petit commerçant aurait à payer 58,50, un employé 7,50, un ouvrier bijoutier 0,85, le ministre se retrancha derrière cette considération que la masse des salariés étant déjà exempte il était nécessaire de continuer à lui éviter tout contact avec le fisc. Enfin pour la septième catégorie, gains des professions libérales, déclaration détaillée avec toutes pièces justificatives, faculté comme pour les bénéfices commerciaux et agricoles de contracter des abonnements de trois ans.

Restait la pièce maîtresse, l'impôt complémentaire : on y arriva le 21 janvier 1909. Théodore Reinach fit d'inutiles efforts pour en faire abaisser la limite minimum, fixée à 5.000 fr., et pour y faire prévaloir le système indiciaire d'après quatre indices, habitation, mobilier, domestiques, voitures ou automobiles. La base d'imposition fut le total des cédules, déduction faite des premiers 5.000 fr., puis en comptant pour 1/5e la fraction comprise entre 5.001 et 10.000, pour 2/5es celle de 10.001 à 15.000, 3/5es de 15.001 à 20.000, 4/5es de 20.001 à 25.000, et le reste intégralement. D'après les calculs ministériels 481.200 contribuables devaient être atteints par l'impôt complémentaire, dont 50.000 seulement en supporteraient le plein. On estimait à 22 milliards et demi le revenu total des Français, et sur cette quantité 1.673.000.000 de revenus compris entre 20.000 et 50.000, 674.000.000 entre 50.000 et 100.000, 572.000.000 de 100.000 et au-dessus, seraient seuls à être gravement atteints. Base bien étroite pour établir un nouvel édifice fiscal (1).

Les 2 et 3 mars furent votés définitivement les taux d'impôt

---

(1) La répartition des revenus en France était la suivante, d'après l'exposé des motifs :

	Nombre des revenus	Leur montant
De 2.500 et au-dessous. . . .	9.509.800	12.342.000.000
De 2.501 à 3.000.	563.000	1.597.000.000
De 3.001 à 5.000.	446.000	1.735.000.000
De 5.001 à 10.000.	294.000	2.109.000.000
De 10.001 à 20.000.	123.000	1.798.000.000
De 20.001 à 50.000.	51.000	1.673.000.000
De 50.001 à 100.000.	9.810	674.000.000
100.001 et au-dessus.	3.400	572.000.000
	11.000.000	22.500.000.000

applicables aux diverses cédules : 4 0/0 pour les trois premières, 3 1/2 pour la 4e et 5e, 3 0/0 pour les 6e et 7e, 5 0/0 pour le complémentaire. On rejeta, après de vives discussions, par 328 contre 220, un amendement Gast portant que le taux du complémentaire ne pourrait être augmenté sans que celui des cédulaires eût été augmenté dans la même proportion : c'eût été une barrière utile opposée à l'écrasement possible de la petite minorité des complémentaires, et c'est précisément pour cela que cette sage proposition devait échouer. — La commission s'était décidée à proposer un léger dégrèvement par personne à la charge, lorsque le revenu ne dépasserait pas 12.000 ; la Chambre vota, le 1er mars, malgré elle, une déduction un peu plus forte en pareil cas, jusqu'à 15.000 de revenu. Le 2 mars le ministre demanda à la Chambre de revenir sur ce vote, et, Clémenceau ayant posé la question de confiance, la Chambre céda.

Au cours de la discussion la Chambre introduisit plusieurs modifications dans les diverses cédules ; dans un discours du 5 mars Pelletan, rapporteur de la commission, en a fait complaisamment la liste : dans la première, déduction des dettes hypothécaires, exonération jusqu'à concurrence de 625 fr. en faveur des vieillards, infirmes, veuves, orphelins n'ayant pas plus de 1.250 fr. (disposition commune d'ailleurs à toutes les cédules) ; exonération de la maison dont la valeur locative est inférieure à 80 fr. lorsque le revenu du contribuable n'excède pas 1.250 ; dans la seconde, exonération aussi jusqu'à 625, et de 1.250 à 5.000 dégrèvements gradués ; dans la 4e disparition définitive de la patente « qui courait après le revenu et sans pouvoir l'atteindre jamais », taxation sur la moyenne des bénéfices des trois années précédentes, exemption complète jusqu'à 1.250 fr., exemptions partielles ensuite des 2/3 de 1.250 à 2.500, du quart de 2.500 à 5.000 ; dans la cinquième admission du principe que si la valeur locative est inférieure à 5.000 le revenu de l'exploitation agricole est de moitié, des deux tiers si elle est supérieure à ce chiffre, avec faculté pour le cultivateur, s'il le préfère, d'être placé pour la discussion de son revenu dans les conditions applicables aux commerçants ; dans la sixième, minimum d'existence variant de 1.500 à 3.000, selon la population de la commune, dégrèvements gradués pour les revenus dépassant ce minimum et tels que pour un revenu par exemple de 8.000 fr. dans le département de la Seine l'impôt ne demande que 50 fr. ; dispositions analogues pour la septième catégorie ; extension à cette septième catégorie des dispositions relatives pour l'estimation des revenus et la levée de l'impôt aux bénéfices industriels et commerciaux ; ceci malgré le ministre qui aurait voulu au contraire des pénalités plus sévères

par la raison qu'il y a beaucoup moins de chances d'erreur involontaire quand il s'agit de revenus de professions libérales que quand il s'agit de revenus industriels et commerciaux, et qu'il faut qu'on se sente conduit à des déclarations sincères par la crainte de pénalités sévères.

Mais pour l'impôt global, au contraire, point de ménagements, car il ne s'agissait là que de gens contre qui la réforme était dirigée et dont le mécontentement était peu à craindre au point de vue électoral. L'esprit qui a présidé à toutes ces discussions se montre à merveille dans l'histoire de l'amendement Gast, qui eût supprimé, ou du moins atténué, les graves inconvénients sociaux de l'impôt progressif ; aussi cet amendement n'avait-il aucune chance de succès et fut-il repoussé. Il avait fait toutefois une certaine impression et Pelletan crut alors nécessaire de modifier un peu ses précédentes déclarations sur l'impôt progressif principal instrument fiscal de la démocratie, de dire que le jour où cet impôt progressif aurait pris le développement qu'il entrevoyait les impôts indirects pourraient être allégés dans une certaine mesure et les impôts directs être eux-mêmes très diminués, qu'alors l'impôt progressif s'harmoniserait avec ce changement de situation et descendrait au-dessous de la limite de 5.000, jusqu'à la catégorie des plus modestes contribuables ; il fut aussitôt rappelé à l'ordre par Vaillant qui proclama, aux applaudissements de l'extrême-gauche, que le prolétariat doit être dégrevé de tout impôt et la classe possédante seule en être chargée, par le développement ultérieur de l'impôt progressif sur le revenu qui doit au plus tôt devenir suffisant pour remplacer tous les autres impôts (séance du 5 mars).

Un amendement Mulac, portant que la loi entrerait en vigueur en même temps que la loi à intervenir encore qui déterminerait les ressources à attribuer aux départements et aux communes en remplacement des centimes existants, fut rejeté par 355 contre 210, et l'on vota (5 mars) la mise en vigueur de la loi à l'expiration de la première année qui suivrait celle de sa promulgation. Le 3 avait été déposé un projet de loi sur les impositions communales et départementales, à savoir un ensemble de taxes frappant les divers revenus, sauf les revenus des valeurs mobilières, dans la commune où ils étaient acquis, et un impôt complémentaire atteignant le revenu global dans les communes où ce revenu était dépensé : estimé d'après des présomptions légales tirées du loyer, donnant lui aussi grande part à l'arbitraire et qui attira peu l'attention. On ne devait pas se presser ni d'appliquer ni même d'examiner ce projet dont la principale raison d'être était d'enlever un argument à ceux qui combattaient la mise en application de cet impôt sur le revenu, que,

selon la fine remarque de Aynard, il y a souvent plus de profit, électoralement parlant, à promettre qu'à mettre en pratique.

Mais on était très pressé de triompher, et c'est bien en effet un chant de triomphe qu'entonna Caillaux le 8 mars. Son discours souleva des applaudissements enthousiastes dans toutes les gauches. L'affichage en fut voté par 367 contre 120 et le lendemain le vote de l'ensemble était acquis à la grosse majorité de 407 contre 166 et 21 abstentions. Il y eût eu moins de joie peut-être si la réalisation eût pu suivre immédiatement le vote, mais l'attitude du Sénat, où Poincaré se faisait applaudir aussi en traitant cette suppression générale et simultanée de toutes nos contributions directes d'aventure redoutable et d'effroyable danger pour nos finances publiques, prouvait avec évidence que l'application n'était pas encore prochaine. Quatre anciens ministres des finances (Rouvier, Poincaré, Peytral et Ribot), tous quatre auteurs de projets d'impôt sur le revenu, faisaient partie de sa commission des finances, et tous quatre étaient hostiles.

Le rachat de l'Ouest. — Dans le volumineux programme présenté le 5 novembre 1906 par le ministère Clémenceau figurait en bonne place, à côté de l'impôt sur le revenu, le rachat de l'Ouest, à peine moins impatiemment attendu par les hommes qui n'avaient pas encore pris leur parti des conventions de 1883, qui ne pouvaient pas se résigner à voir hors de leur domination des organes aussi importants de la vie nationale que les chemins de fer, à voir languir ce réseau de l'Etat dont ils avaient rêvé de faire un réseau modèle, et qui ne pourrait l'être — si jamais il était destiné à le devenir — que lorsqu'il posséderait un débouché sur la capitale et une extension territoriale au moins égale à celle des plus importantes Compagnies. A cet égard le réseau de l'Ouest, dans les lignes duquel celui de l'Etat se trouvait enveloppé et comme entravé, attirait tout naturellement l'attention des fanatiques du rachat, et d'autant plus que l'Ouest était de toutes les grandes Compagnies celle dont la situation financière était la moins prospère, celle qui faisait le plus appel à la garantie d'intérêts, celle qui paraissait le moins capable d'avoir éteint cette dette de garantie à l'expiration de sa concession, et aussi celle contre la gestion de laquelle il était le plus facile de trouver des critiques à formuler. La déclaration ministérielle du cabinet Clémenceau annonçait donc un projet de rachat de l'Ouest « pour assurer au réseau de l'Etat agrandi et plus solidement constitué les moyens de se procurer les ressources indispensables pour l'acquisition de la personnalité civile et de l'autonomie nécessaire à sa bonne administration ». Et, sans qu'on prît temps, comme le gouvernement l'a

avoué plus tard, de constituer un dossier complet des frais de l'opération, avec une remarquable rapidité, Aimond déposait le 19 novembre au nom de la commission des chemins de fer, puis Bourrat le 3 décembre au nom de la commission du budget, des rapports extrêmement favorables à la proposition de rachat. Bourrat, depuis longtemps connu comme un adversaire passionné des grandes Compagnies, accueillait dans ce rapport tous les griefs, toutes les critiques des gens mécontents, dénonçait d'innombrables abus, ne tenait aucun compte de toutes les améliorations réalisées. Et après une courte délibération la Chambre votait le 7 décembre, par 364 voix contre 187, autorisation au ministre des travaux publics de procéder au rachat de la Compagnie de l'Ouest. A remarquer que sur les 90 députés environ dont les circonscriptions étaient directement intéressées en cette affaire 68 votèrent contre le rachat. On sait déjà quelle était la raison de cette hâte inaccoutumée. En cas de rachat le prix devait être calculé sur la moyenne des sept dernières années, déduction faite des deux plus faibles, mais avec cette addition qu'en aucun cas l'annuité ne devait être inférieure au produit de la dernière année d'exploitation ; or l'année 1906, remarquable dans tout l'Ouest par une récolte extrêmement abondante de pommes, devait offrir un chiffre de recettes particulièrement élevé et l'intérêt des *rachatistes* leur commandait par conséquent d'aller vite pour que 1906 n'entrât point en ligne de compte.

Situation financière de la Compagnie de l'Ouest. — D'une manière générale, d'ailleurs, la situation de la Compagnie s'améliorait sensiblement et c'est ce qu'évitaient de dire les partisans de sa disparition. Mais les chiffres établissent qu'elle n'était nullement dans cette situation désespérée dont on voulait se faire argument contre elle :

Exercices	Produit brut	Recettes nettes	Appel à la garantie	Cœfficient d'exploitation
—	—	—	—	—
1901.	182.900.000	65.236.781	25.693.606	65,56 0/0
1902.	185.000.000	72.384.588	19.288.001	61,34 —
1903.	190.000.000	79.940.151	14.088.000	58,87 —
1904.	192.300.000	84.775.998	9.911.076	56,89 —
1905.	197.700.000	87.814.784	7.484.315	59,49 —
1906.	207.900.000	89.625.846	5.964.113	53 —

Ainsi progression constante du produit brut et du produit net, diminution constante de l'appel à la garantie d'intérêts, diminution presque constante du coefficient d'exploitation, tous les symptômes étaient favorables et comme l'a établi un des meilleurs juges en pareille matière, mon savant confrère M. Colson, tout autorisait

à penser que le temps allait venir où l'Ouest cesserait de recourir à la garantie et commencerait le remboursement de sa dette (1). Cette dette était loin d'être aussi considérable qu'on se plaisait à le dire. Elle était grande sans doute : mais les 160 millions auxquels les conventions de 1883 l'avaient fixée (après une remise considérable) étaient remboursés en travaux. Depuis s'en était formée une nouvelle, de 320 millions en capital et de 120 en intérêts, mais la Compagnie évaluait à 358.819.000 la valeur de son matériel, mobilier, approvisionnements, etc., et par conséquent la créance de l'Etat ne courait aucun risque sérieux. Son exploitation était économe et prudente, et ses adversaires se seraient au besoin chargés de l'établir eux-mêmes, car un de leurs arguments le plus employé était que si les dépenses d'exploitation diminuaient, c'était par des ajournements fâcheux de dépenses d'entretien et de renouvellement de matériel, par des réductions anormales dans le petit personnel, tandis que les « états-majors » étaient comblés : allégations dont le rapport de Prevet au Sénat le 23 mai 1907 a fait justice.

Débats devant le Sénat. — Le Sénat, sur qui on faisait pression pour le décider à aller vite, tint au contraire à examiner la question à fond : il remplit d'hommes impartiaux et réfléchis la commission qui avait à en connaître et le débat eut toute l'ampleur qu'exigeait une matière aussi importante. Le rapport de Prevet (23 mai 1907) rappela tous les précédents, discuta tous les arguments, réfuta le reproche fait à la commission d'avoir usé d'une sorte d'obstruction pour retarder le vote, au risque de faire perdre au Trésor des sommes énormes. Trois arguments principaux étaient employés contre l'Ouest : impossibilité pour lui de se développer normalement dans la situation géographique où il était enserré ; grossissement perpétuel de sa dette, qui l'empêchait de donner à son exploitation tout le perfectionnement désirable ; aggravation que le fait même de la proposition de rachat était venu ajouter aux conditions déjà défavorables de son exploitation, et instabilité permanente qui en serait la conséquence. Prevet ne voyait rien de fondé dans ces griefs, ni dans bien d'autres. Il était faux que la Compagnie eût réduit exagérément son personnel : loin de là il y avait à l'Ouest en moyenne 6 agents 9 par kilomètre exploité contre 4,90 à l'Orléans, 4,41 à l'Etat : faux que le petit personnel fût mal payé et le haut trop bien : les traitements supérieurs à 15.000 fr. avaient subi des réductions

(1) Un rapport de l'inspection des finances avait établi en 1903 qu'avec une simple augmentation de produit net de 2.600.000 la dette serait éteinte en 1948. Or dès 1905 cette augmentation était obtenue, et au delà.

notables et le petit personnel avait profité en 1905 de 1.392.231 d'augmentation. La créance de l'Etat avait donné lieu à des évaluations très fantaisistes, 1.808 millions, 1.528 millions : en réalité c'était à 320 millions qu'il fallait la fixer. On faisait grief à la Compagnie de l'insuffisance de son matériel : mais elle s'était heurtée au refus du ministère des travaux publics dans toutes les demandes d'autorisation d'achats qu'elle avait faites. Et il rappelait tous les déboires que l'Etat avait subis toutes les fois qu'il avait voulu racheter une exploitation quelconque, soit le canal du Midi en 1897, qui avait entraîné une énorme indemnité de la valeur en 3 0/0 de 750.000 fr. de rentes, véritable désastre pour le Trésor, soit les téléphones pour lesquels on disait en 1889 qu'une somme de 10 millions serait largement suffisante et qui en fin de compte dépassèrent 20 millions, et les lits militaires, et les eaux de Lyon, etc. Le rapport de la commission des chemins de fer fut renvoyé à la commission des finances, dont le rapporteur, Boudenoot, se prononça aussi, formellement, contre le rachat (24 mars 1908).

C'est aussi l'argument qu'à la discussion Waddington opposa aux partisans quand même du rachat : il en coûterait à l'Etat 98 millions par an sans compter — point important — qu'en rachetant l'Etat se condamnait lui-même à payer jusqu'à la fin de la concession, 1956, les 11.500.000 fr. de dividende garanti aux actionnaires de l'Ouest qui, sans cela, n'y avaient droit que jusqu'à l'expiration de la garantie, c'est-à-dire, indubitablement, pour l'Ouest, à janvier 1935. — On entendit ensuite M. Barthou, ministre des travaux publics, reprendre contre l'Ouest les griefs accoutumés et inviter la Chambre à tenir plus de compte des vœux, non douteux, du suffrage universel que de ceux de chambres de commerce : Caillaux affirmer qu'à défaut de rachat l'Etat aurait toujours à payer 3 ou 350 millions à la fin de la concession, qu'on n'éviterait pas cette nécessité et que mieux valait s'y résigner immédiatement. Comme il avait dit que l'Etat, quand il agit en industriel, doit pouvoir agir comme un industriel, en l'espèce emprunter, Rouvier, ennemi du rachat, protesta vivement contre un tel propos qui pouvait servir de justification à toutes les dépenses hors budget, à toutes les combinaisons de budgets extraordinaires au grand péril de notre situation financière et de notre crédit public : entrer dans cette voie serait revenir aux budgets extraordinaires dont on avait eu tant de peine à sortir. On remarqua surtout l'attitude de Viger qui en général votant avec le gouvernement s'en sépara ici avec éclat, déclarant qu'il ne consentirait jamais à faire le lit du collectivisme. Mais Clémenceau posa la question de confiance, et 128 voix contre 125 repoussèrent une proposition de reprise de négociations qui aurait

équivalu, en fait, à un rejet du projet. Quelques changements de votes renforcèrent alors la majorité ministérielle, et le 26 juin 1908 151 voix contre 126 votèrent l'article 1er du projet autorisant le ministre des travaux publics à procéder au rachat à l'égard de la Compagnie de l'Ouest. Un second article portait qu'une loi spéciale statuerait sur l'organisation et l'administration du réseau, et que jusque-là une loi déterminerait les mesures financières destinées à pourvoir aux dépenses de toute nature qu'entraîneraient le rachat et l'exploitation du réseau. L'ensemble fut voté par 155 contre 118 et le texte ayant été adopté par la Chambre la loi fut promulguée le 13 juillet.

Exploitation du réseau racheté. — La loi provisoire ainsi annoncée s'est fait attendre jusqu'au 18 décembre 1908. Ecartant la combinaison d'une Compagnie fermière ou d'une Compagnie concessionnaire elle incorpora le réseau de l'Ouest à celui de l'Etat, le fit exploiter d'après les mêmes règles, créa à cet effet un budget annexe, un compte spécial, comprenant en recette le produit de la vente d'obligations à court terme émises par le ministre des finances d'après les autorisations à lui données à cet effet, et en dépense les travaux complémentaires sur le réseau racheté, les paiements effectués pour l'achat ou la construction de matériel roulant, les travaux de parachèvement sur les lignes en exploitation, un fonds de roulement de 12 millions mis à la disposition du service d'exploitation du réseau racheté des chemins de fer de l'Ouest, etc. Ce budget annexe prévit pour 1909 217.940.000 de recette et 249.002.381 de dépense. Ces chiffres étaient une première déception, un premier démenti à ceux qui avaient assuré que le rachat serait une opération blanche et qui tenaient à ce qu'elle le fût. Barthou fut vivement pris à partie à l'extrême-gauche, et pour faire voter la loi le ministère dut poser la question de confiance. Et pour suffire aux premières dépenses il fallut, outre ce budget annexe, ouvrir un compte d'avances de 50 millions, que le Sénat eut quelque peine à faire limiter à deux ans pour ménager le crédit public. — Très attaquée aussi devait être la loi du 21 décembre 1909 qui approuva le règlement de l'ensemble des conditions de rachat et de remise du réseau de l'Ouest, à savoir annuité de 106.547.831 en 1909, 112.825.480 en 1910, puis régulièrement de 109.471.916 jusqu'en 1951, réduction à 46.398.153 en 1952 par suite de l'amortissement de la plupart des emprunts ; et enfin la réduction à 6.300.000 les cinq dernières années, 1951 à 1954, de l'annuité de 11.550.000 réservée pour les actionnaires.

A tous points de vue l'exploitation par l'Etat devait être malheureuse. Sans parler des tiraillements pénibles entre le personnel de

l'ancien réseau d'Etat et celui du réseau racheté, entre la direction et ce personnel auquel tant de promesses avaient été faites, sans parler des accidents multiples auxquels donna lieu cette sorte d'anarchie morale, et matérielle aussi, qui caractérisa les premières années de l'exploitation nouvelle, et pour rester sur le seul terrain financier, il ressort des chiffres que cette tendance au progrès qui avait signalé les dernières années de la Compagnie de l'Ouest fut nettement arrêtée et fit place immédiatement à une tendance exactement contraire. En 1908, où le produit net du ci-devant réseau de l'Ouest tomba à 69.680.400, soit une perte d'environ 20 millions par rapport à 1906, l'insuffisance fut de 32.822.700 : elle s'accrut sans cesse et monta à 38.748.400 en 1909, 58.412.900 en 1910, 72.291.000 en 1911, 82.274.000 en 1912. Cependant les recettes brutes continuaient à progresser régulièrement : 218.739.000 en 1908, 219.341.000 en 1909, 229.621.000 en 1910, 236.147.000 en 1911 (1). C'étaient les dépenses (2), c'étaient les augmentations de

(1)

		Recettes brutes	Recettes nettes de l'ancien réseau de l'Ouest
	1905	198.491.660	87.447.000
	1906	208.591.800	89.232.200
	1908	219.571.300	69.689.400
	1910	229.146.000	57.669.200
Prévisions	1912	244.345.000	21.932.100
Prévisions	1913	251.841.000	24.506.000

Les très légères différences de chiffres de ce tableau et de celui coté p. 336 sont insignifiante .

Les partisans du rachat soutenaient volontiers que les déboires financiers de l'ancien Ouest venaient de l'état pitoyable où se trouvaient ses voies, ses gares, lors du rachat. Mais les choses se passaient de même sur l'ancien réseau de l'Etat, comme le prouve le tableau suivant :

Ancien réseau de l'Etat

	Recettes brutes	Produit net
1906	55.586.000	14.353.000
1908	58.969.000	11.386.000
1910	63.149.000	10.697.000
1911	65.443.000	7.489.000

Impossible, ici, d'invoquer la même excuse : il a fallu évidemment que des fautes lourdes aient été commises.

(2) La progression des dépenses d'exploitation sur le réseau de l'Ouest fut la suivante :

1908	147.993.000	
1909	149.379.000	
1910	172.477.000	
1911	205.966.000	
1912	222.402.000	Prévisions
1913	225.737.000	Prévisions

traitements ou de salaires (1), c'était la multiplication des emplois (2), c'était le manque d'esprit commercial, qui étaient cause de ces déficits. Aimond, dans un rapport au Sénat du 13 février 1912, parlera de dépenses engagées malgré l'avis des ministres Cochery et Klotz, et sans autorisation du Parlement, d'une péréquation opérée si maladroitement que les intéressés, au lieu de remerciements, se sont répandus en plaintes amères, qui ne sont pas toutes injustifiées ; de débutants mis sur le même pied que des serviteurs de 15 ans ; de lampistes mieux traités que des électriciens ; au lieu de sérier les travaux on a voulu contenter tout le monde : des chantiers ont été ouverts un peu partout avec le mot d'ordre d'aller vite, avant tout ; des machines ont été commandées sans se préoccuper de l'état des voies qu'elles devaient parcourir, etc. Il concluait qu'on marchait à des insuffisances de 85 millions, qu'il était urgent de rétablir à tous les degrés autorité et responsabilité, qu'il fallait que le directeur du réseau de l'Etat jouit de la même autorité que les autres directeurs sur le leur, que le Parlement devait prendre la résolution de ne point intervenir à tout propos pour fausser les rouages de la machine. Quand on a lu tous ces rapports on ne s'étonne plus de la fréquence et de la gravité des accidents qui attristèrent les premiers temps de l'exploitation par l'Etat.

En même temps les choses n'allaient guère mieux sur l'ancien réseau d'Etat : ainsi en 1912 les dépenses de personnel parvinrent à 35.655.600 au lieu de 24.337.000, chiffre auquel elles se montaient en 1908, et le produit net tomba au chiffre infime de 4.140.000 : produit net qui aurait disparu et fait place à une forte insuffisance si le réseau de l'Etat avait eu comme les autres à supporter des charges de capital. Insuffisance vraiment exorbitante, disait avec raison Chéron dans un rapport du 29 mars 1912.

---

(1) Dépenses pour le personnel sur le réseau de l'Ouest :

En 1904.		65.362.000
1907.		74.157.000
1910.		98.521.700
1913.	(Prévisions)	137.382.000

(Rapport Perrissoud sur les chemins de fer de l'Etat, 30 mars 1912).

Tout ce rapport serait à citer, tant il est plein de détails curieux sur le développement de l'anarchie et de la dépense sous l'administration de l'Etat. Proportion, pour cent, d'agents malades : en 1909, 42 ; 1910, 49 ; 1911, 55. Indemnités pour pertes, retards, avaries, sur l'Ouest, par million de recettes : 1906, 9.641 fr. ; 1908, 31.707 ; 1911, 37.608 — Sur le P.-L.-M. c'était, aux mêmes dates, 5.376, 9.646, 6.847. — Chiffres, disait Perrissoud dans le rapport ci-dessus cité « d'une éloquence singulièrement attristante ».

(2) Augmentation du nombre des agents de tout grade, du 1er janvier 1909 au 31 décembre 1911 : sur l'ancien réseau, 2.037 ; sur l'Ouest, 8.112.

L'année 1909. — Déposé par Caillaux le 23 mai 1908 le projet de budget de 1909 portait les dépenses à 3.973.035.678, environ 63 millions d'augmentation par rapport à 1908, selon la règle : encore toutes les dépenses à prévoir n'y étaient-elles pas prévues, ainsi celles qui étaient relatives à l'occupation du Maroc, et bien que 80 millions de réductions eussent été faits sur les demandes des différents ministères : la guerre entrait dans cette augmentation pour 18.452.000 (dont 9 pour la loi de 2 ans), la marine pour 13 (renchérissement des denrées, stocks de ravitaillement, programme naval de 1900, etc.), les travaux publics pour 6, les P. T. T. pour 11 et les dépenses dites sociales pour 8. Les recettes, estimées d'après la pénultième, devaient se monter à 3.929.466.048 et le déficit était donc de 44 millions. Encore de nouveau on allait donc être obligé de se livrer au fastidieux travail de trouver de nouveaux impôts ou de nouveaux expédients. Le ministre proposait 3 millions du reliquat des comptes de l'Exposition de 1900 : la faculté de déférer le serment décisoire aux déclarants lors des déclarations de successions et lors de la vente des fonds de commerce, pour empêcher la fraude, 22 millions (les mauvaises langues, a dit Poincaré, prétendent qu'on a fort opportunément fixé ce chiffre juste au montant du déficit à combler) : transformation de la taxe de transmission des valeurs au porteur en une taxe de 6 0/0 sur leur revenu, 9 millions ; doublement de la licence des débitants de boissons vendant de l'absinthe, 10 millions ; élévation à 1,75 par quintal de la taxe de raffinage des huiles minérales, 1.050.000 ; majoration du timbre sur les affiches de grande dimension, 700.000 : du timbre-quittance, 600.000 ; de la taxe sur les automobiles, 500.000 ; total, 46.850.000. Tous expédients de productivité contestable et dont le véritable but était peut-être de faire accepter de ceux qui hésitaient encore l'idée de la nécessité inexorable de l'impôt sur le revenu.

La commission du budget, dont Doumer fut l'organe, les goûta peu en général : elle fut sévère pour la proposition de serment décisoire, dans des conditions si exorbitantes du droit commun, dit le rapport, avec un tel arbitraire, une menace si prolongée, des pénalités si excessives, que juridiquement la proposition ne résiste pas à l'examen : elle repoussa aussi la transformation en taxe de 6 0/0 du droit de transmission des valeurs mobilières, et le doublement des licences : puis se lançant, elle aussi, dans le domaine des aventures, elle proposa pour près de 22 millions et demi de nouveaux crédits pour augmentation de l'assistance aux vieillards, pour insuffisance des crédits proposés pour les pensions civiles, pour primes à la sériciculture, pour le personnel ouvrier des établissements militaires, pour la défense des colonies (crédit plus justifié et provenant

du rejet d'une disposition du projet de budget tendant à solder ces dépenses par des avances de trésorerie), etc. En tout, au lieu de combler le déficit, elle l'augmenta de 14 millions et demi et porta l'insuffisance à 58 millions et demi. Il fallut se remettre au travail : une augmentation de 0,20 à 0,25 0/0 du droit de transmission des valeurs mobilières, une modification du mode d'évaluation des propriétés bâties pour augmenter les droits sur les échanges et les mutations à titre gratuit de 12 millions par an, diverses mesures frappant l'emploi frauduleux de la saccharine et du phosphore et réglementant les produits médicamenteux à base d'alcool, durent fournir 22 millions 750.000 et réduire l'insuffisance à 38.750.000, que la commission comptait demander pour 1.230.000 à une révision de l'évaluation du produit des postes, pour 600.000 à une surtaxe de l'absinthe, pour 1 million au remboursement par les colonies des frais de transport de leurs condamnés, et surtout, pour 36 millions, à un relèvement général des droits de succession qui tendaient de plus en plus à devenir comme jadis l'alcool, et bien plus que l'alcool qui savait se dérober, la bête de somme du budget : les tarifs proposés par la commission étaient, pour les tranches au-dessus de 50 millions, de 6,50 0/0 en ligne directe (au lieu de 5), de 12,25 entre époux, de 18,25 entre frères, etc. et de 29 entre parents au-delà du 4e degré ou non parents. On pensait pouvoir en tirer 72 millions en année normale, soit pour 1909 qui n'en pourrait profiter que pour moitié 36 millions : mais il y avait cependant quelque hésitation parce que la majoration des droits de succession avait été pour ainsi dire réservée pour les retraites ouvrières. Le temps pressait, on était en octobre, et tout le monde avait hâte d'en finir. On se décida donc à accepter et le relèvement des postes, et la surtaxe de l'absinthe et le remboursement des frais de transport des condamnés et surtout le gros morceau, le relèvement des droits de succession, clef de voûte, a dit Poincaré, du budget établi par la commission. Mais ce nouvel échafaudage, lui non plus, ne devait pas rester longtemps debout : dès qu'il fut proposé à la Chambre les 27 et 28 novembre le gouvernement se prononça formellement pour réserver aux retraites ouvrières le relèvement des droits sur les successions. Il allait falloir de nouveau chercher 36 millions : la Chambre revint à la taxe sur les chasses gardées, puis elle résolut de demander à une émission d'obligations à court terme les 36 millions qui lui faisaient encore défaut.

Rapport de Poincaré au Sénat. — Ce n'était pas une solution dont il y eût lieu d'être fier. Après une préparation lente et laborieuse une discussion hâtive et écourtée : ce n'est certes pas

ainsi que l'on fait de bonnes finances. Pour trouver quelque chose de sain et de plus viril il faut se reporter au rapport de Poincaré au Sénat, le 8 décembre 1908, au nom de sa commission des finances : il est plein de ces vérités désagréables qu'ailleurs on préférait ne pas voir ou ne pas montrer. Il critiquait cette politique de petits paquets, grâce à laquelle on faisait passer subrepticement des quantités d'impôts nouveaux : ce rachat de l'Ouest, qui allait imposer à nos finances surmenées de nouvelles charges : cette absence de sincérité qui faisait toujours sous estimer les inévitables dépenses qu'impose à la France le soin de sa sécurité, réorganisation de l'artillerie, reconstitution des approvisionnements, réfection du matériel, et aussi celles que la nécessité n'impose pas, mais qu'on s'impose à soi-même par servilité pour quelques opinions en vogue, comme cette assistance aux vieillards déjà dotée de 43 millions et qui allait l'être davantage, alors qu'il n'y avait aucun crédit au budget pour 136 millions d'obligations allant échoir en 1909, alors que nous étions débordés par les dépenses, et qu'elles dépasseraient certainement le chiffre fatidique de 4 milliards : « Nous trouvons en face de nous l'Himalaya des budgets : il a seulement la tête cachée dans les nuages et grâce aux crédits supplémentaires il nous dérobe une partie de sa hauteur. Nous sommes en proie depuis quelques années à une fièvre de prodigalité que surexcitent constamment les appétits électoraux, les réclamations des fonctionnaires associés, le développement de l'étatisme, et que favorise l'optimisme ou l'indifférence d'une opinion peu renseignée... Lorsqu'un ministre des finances veut appliquer, avec quelque résolution, une politique d'économie, il trouve souvent dans ses collègues des adversaires plutôt que des alliés. Lorsqu'un gouvernement cherche, avec une homogénéité exceptionnelle, à défendre les finances publiques il rencontre dans le Parlement des résistances passionnées. Une déplorable habitude s'est introduite... Au lieu de proposer immédiatement des augmentations de dépenses... on rédige des projets de résolution, d'apparence inoffensive, qui ne provoquent pas le vote actuel d'un crédit. Mais ces propositions une fois adoptées, les administrations s'en emparent pour prétendre que la Chambre elle-même les a invitées à majorer leurs crédits, et l'année suivante on voit apparaître au budget des dépenses nouvelles ». Et il rappelait ici 35 propositions votées en 1908 par une Chambre incapable de dire non quand il s'agissait d'électeurs nombreux : donner aux agents de l'Etat les moins rétribués des allocations de famille en rapport avec le nombre de leurs enfants, donner au logement des douaniers plus de salubrité et de confort, porter au taux du salaire moyen les indemnités journalières accordées aux ouvrières

de l'Etat en couches, améliorer le service de la maréchalerie et la condition des maréchaux militaires, donner aux cantonniers 12 jours de repos avec solde entière, donner compensation aux facteurs ruraux lésés par la substitution du traitement fixe au traitement kilométrique, etc., etc. Les nouvelles taxes proposées pour 1909 concluait-il, ne serviront pas à grand'chose si l'on persiste dans les errements actuels et si au lieu de suivre une politique financière résolument économe, prudente et ferme, on continue à vivre dans l'indifférence et à dépenser avec aveuglement.

Dans la discussion, du 15 au 20 décembre, Poincaré eut l'occasion de revenir et d'insister encore sur les difficultés et les dangers de la situation financière, malgré les belles plus-values de 1907 sur les évaluations. Dans les 11 premiers mois de 1908 il y avait eu encore 46.472.378 d'excédent de recette sur les prévisions, mais 125.409.247 de crédits supplémentaires votés ou demandés, et les 56.500.000 fr. d'emprunt autorisés par la loi de finances du 31 décembre 1907 n'en mettaient pas moins le budget en déficit : et on assistait en même temps à un ralentissement du mouvement commercial (importation, dans les neuf premiers mois, de 2.944 millions contre 2.958 dans la même période de 1908, exportation 2.298 contre 2.486) et conséquemment à un fléchissement des impôts : l'enregistrement tombait de 479 millions à 475, les douanes de 353 à 311 « tous signes, disait-il, avant-coureurs d'une bourrasque financière... qui va s'abattre sur nous à l'heure la plus périlleuse pendant que nous ravaudons péniblement nos budgets à force d'emprunts et d'impôts nouveaux... Mon ami M. Caillaux avait cherché à rassurer et à présenter les budgets sous le jour le plus favorable, mais il était lui-même beaucoup trop clairvoyant et beaucoup trop renseigné pour être complètement dupe de sa sérénité : il avait fait passer dans le budget par petits paquets des impôts nouveaux pour une soixantaine de millions, mais c'était à 121 que dès 1906 se montait l'insuffisance moyenne annuelle et la Chambre en avait à peine voté 17 pour 1909... Un budget aussi fragile n'était pas digne d'un grand pays comme la France et n'était pas fait ni pour nous faciliter l'accomplissement de nos devoirs envers la démocratie, ni pour nous aider à maintenir notre rang dans le monde : il était temps de ramener l'ordre dans nos finances et de les rétablir sur des assises normales... Avec 3.910.283.358 de crédits budgétaires, plus 125.407.241 de crédits supplémentaires votés ou demandés, on était bien au-dessus de ce chiffre de 4 milliards dont j'ai eu la coupable indiscrétion de révéler la réalité cachée... A entendre les clameurs qui s'étaient élevées contre moi, on eût dit que je dressais au milieu d'un festin la statue du Commandeur... Même sans le rachat de

l'Ouest, sans la réorganisation de l'artillerie, la réfection du matériel de la marine, les retraites des cheminots, les retraites ouvrières, avec l'insuffisance certaine des 43 millions inscrits pour les vieillards, infirmes et incurables, avec les 136 millions d'obligations à court terme sur 173 qui vont venir à échéance en 1909 et qu'il faudra renouveler... de tous côtés nous sommes débordés... Un budget solidement équilibré est la condition essentielle et préalable de toutes les réformes démocratiques que nous pouvons avoir la noble ambition d'accomplir. Nous condamnerions nos programmes politiques ou sociaux à un avortement pitoyable si nous ne gardions toujours devant les yeux un programme financier clairement et sagement ordonné ». Et il recommandait par-dessus tout de ne pas encourager la mendicité électorale et de guérir peu à peu le pays de cette paresse morale, de cette atonie de la volonté, de cet affaiblissement des caractères, qui déterminent un si grand nombre de Français à vivre ou plutôt à végéter sous la protection bénévole de l'Etat aux dépens du budget, c'est-à-dire de ceux qui travaillent, qui agissent et qui paient... Intolérable abus que de constituer au profit de quelques milliers de citoyens des privilèges payés par la multitude, par la presque totalité des contribuables ! » (15 décembre 1908).

Vote du budget de 1909. — En cherchant à atténuer l'effet produit par ce vigoureux réquisitoire, Caillaux allégua que 1906 s'était présenté avec une insuffisance de 83 millions, 1907 de 100 millions au moins, 1908 de 56, 1909 avec une de 35 à 40 millions (un peu plus considérable, comme on l'a vu), qu'il y avait donc amélioration : il loua beaucoup (cela devait être) le budget de 1907 « le meilleur de tous nos budgets depuis 1870 » : mais ensuite était venu un de ces vents mauvais qui passent sur les budgets de tous les pays et qui en renversent ou en compromettent l'équilibre, et cela au moment où des dépenses nouvelles — nécessaires peut-être, sauf le dégrèvement postal — venaient fondre sur les budgets de cette période et en compromettre l'équilibre. Mais le mal n'avait pas tant de gravité qu'on se plaisait à le dire : le prochain établissement de l'impôt sur le revenu allait donner à la France des finances solides et des budgets bien établis : il serait ce qu'on a dit de l'income-tax pour l'Angleterre, le vaisseau qui porte sa fortune et qui l'a préservée. Jusque-là il convenait de ne demander au contribuable que des efforts limités avec discrétion : des économies étaient bien désirables, mais fort difficiles à faire. Puis il entreprenait un parallèle entre finances françaises en 1897 et en 1907, tendant à démontrer que la France était le pays où pendant cette période les dépenses publiques avaient le moins augmenté et le seul — comme aussi c'était la seule période

de notre histoire — où le passif ait été en se réduisant. A l'appui de cette assertion un peu faite pour surprendre il citait un discours du prince de Bulow au Reichstag, où il était dit que la dette de la France avait diminué depuis 10 ans, malgré l'augmentation considérable des dépenses, et que de plus en plus la puissance d'un Etat dépendait de sa capacité financière. Or Bulow avait mis en parallèle le total de la dette française, dans toutes ses parties, perpétuelle, amortissable, viagère, dans le budget voté le 26 décembre 1890, 1.271.745.385, et dans le budget qui allait être voté pour 1909, 1.263.377.584, mais sans rappeler que dans l'intervalle deux conversions considérables, celles de 1894 et 1902, avaient diminué le poids de cette dette d'environ 100 millions, que le capital n'en avait pas été diminué, et que si l'intérêt l'avait été il aurait fallu, pour que la France en retirât vraiment avantage, que ses dépenses budgétaires fussent diminuées d'autant : et on sait qu'il n'en était rien, bien au contraire. Puis reste en tout cas cette considération essentielle que la France ne recrutant pas de contribuables nouveaux la charge, en la supposant la même, devient chez elle plus pesante que dans les pays voisins où elle est plus partagée.

Quoi qu'on dit le résultat était prévu d'avance : il n'y avait pas d'autre parti à prendre que d'accepter l'émission d'obligations à court terme. C'est ce que proposa la commission des finances du Sénat et c'est ce que fit le Sénat lui-même, après avoir rejeté la surtaxe sur l'absinthe, l'impôt sur les chasses gardées, les mesures proposées pour réprimer la fraude en matière successorale, et avoir en conséquence élevé à 38 millions l'émission d'obligations. Quand ce budget revint devant la Chambre (22 décembre) la situation se trouvait modifiée par le vote, le 18 décembre, de la loi sur les conditions provisoires d'exploitation du réseau racheté et le budget annexe, plus le compte spécial qui en étaient la conséquence. Une augmentation de dépenses allait forcément s'ensuivre. Dès son rapport du 8 décembre Poincaré l'avait prévu et l'avait déploré : « Votre commission a bien été obligée de se résigner à une combinaison qui porte une double atteinte au principe de l'unité budgétaire (budget annexe et compte spécial). Mais elle a tenu à préciser, comme votre commission des chemins de fer, que la Chambre ne doit pas tarder à être saisie d'un projet d'organisation définitive, qui prononcerait la clôture et assurerait l'amortissement du compte provisoire de trésorerie ». Les 38 millions d'obligations à court terme furent donc portés au chiffre de 54. La Chambre maintint l'article relatif à l'absinthe, que le Sénat disjoignit de nouveau (23 décembre) : l'accord se fit enfin le 24 entre les deux Assemblées sur un amendement ajournant au 1er juillet la date d'application

de la surtaxe des absinthes, et le 26 décembre le budget put être promulgué avec son chiffre énorme, impressionnant, de 4.005.445.669 de recettes et de 4.005.224.676 de dépenses. Budget où le déficit était déjà installé pour ainsi dire officiellement puisqu'il n'avait une apparence d'équilibre que par 54 millions d'emprunt. Budget, avait dit Poincaré, péniblement *ravaudé* à force d'emprunts et d'impôts nouveaux. Budget pour lequel on semblait s'être refusé à rien prévoir pour ces deux lourdes dépenses qu'allait apporter l'année 1909, la réorganisation de l'artillerie et la loi relative aux retraites du personnel des chemins de fer. Budget enfin qui venait au monde accompagné du compte spécial d'exploitation provisoire du réseau racheté de la Compagnie de l'Ouest : compte de 50.200.000, dont 10 millions pour travaux complémentaires, 24 millions pour achat ou construction de matériel roulant, 12 millions pour fonds de roulement, etc., à couvrir par des émissions d'obligations à court terme dont l'échéance ne pourrait dépasser 1915 (émission qu'on put se dispenser de faire).

Le budget de 1909 devait se régler (loi du 19 juin 1921) par 4 milliards 140.912.960 de recettes et 4.186.090.462 de dépenses. C'est à l'heureuse persistance d'une activité industrielle et commerciale assez grande qu'il dut de ne pas être plus en déficit. Les plus-values continuèrent sur la plupart des impôts : enregistrement 694.997.000 au lieu de 642.825.000, timbre 237.875.000 au lieu de 195.748.000, douanes 498.428.000 au lieu de 467.353.000, monopoles 892.382.000 au lieu de 878.000.000, tabac 487 millions contre 477, contributions indirectes 604 au lieu de 599, etc. Parallèlement grandissaient les recettes des chemins de fer sauf toutefois sur le nouveau réseau d'Etat, 210 au lieu de 212 : le P. L. M. eut 520.416.000 au lieu de 512.116.000, l'Est 237 millions au lieu de 227, le Nord 275.923.000 au lieu de 270.300.000, l'Orléans 278 millions au lieu de 273, le Midi 129,3 au lieu de 127,7. En dépit de la situation troublée du pays, des grèves ou des menaces incessantes de grèves, l'activité était intense, la Bourse était orientée vers la hausse. Et cette prospérité coexistait comme il arrive souvent, et comme il était arrivé notamment dans les dernières années de l'ancien régime, avec des embarras d'argent croissants. Elle poussait à la dépense, elle semblait pouvoir dispenser de l'économie. Il faut plaindre les Etats — comme les particuliers — dont les affaires sont tellement compromises que même de bonnes aubaines comme l'étaient ces grosses plus-values ne les tirent pas d'embarras.

Dépôt du projet de budget de 1910. — La gêne extrême du Trésor public n'empêchait point les dépenses d'aller toujours en augmentant

au risque de créer des difficultés « presque insurmontables » a dit Caillaux, et le budget de 1910 ne faisait point exception, bien au contraire, à cette règle déplorable. Il était demandé pour 79 millions de dépenses nouvelles et il en avait été demandé pour bien davantage : on n'était parvenu à en réduire le chiffre, qui dépassait 150 millions, qu'en «adressant des appels pressants et réitérés à l'esprit d'économie des diverses administrations publiques et en exerçant un contrôle sévère sur les propositions qui nous étaient soumises.» De ces 79 millions, 4 1/2 devaient aller à l'assistance, 5 à l'instruction publique, 10 aux postes, 20 à la guerre et à la marine, 32 1/2 aux travaux publics, dont 26 1/2 à l'ancien réseau de l'Etat et 6 à celui de l'Ouest racheté : des augmentations de soldes ou de pensions militaires, les frais de la loi de 2 ans, absorbaient le reste, et comme le budget de 1909 n'avait atteint un semblant d'équilibre que grâce à 58 millions de ressources d'emprunt, 137 millions étaient à trouver, ou du moins 105, les 32 millions de l'Etat et de l'Ouest ayant été tout de suite relégués à un compte spécial sous le prétexte commode qu'il s'agissait là de dépenses d'entretien plutôt que de travaux neufs. Les demander intégralement aux contribuables était impossible : «une politique financière prudente et avisée, disait le ministre, ne saurait leur demander en une fois des sacrifices d'une importance exceptionnelle lorsque ceux-ci n'ont pas pour but immédiat une grande réforme économique et sociale et que leur seul objet est de parer à des embarras momentanés ». Il attribuait d'ailleurs tout le mal à une chute des recettes après la très brillante année de 1907, et considérant cette chute comme enrayée il pensait pouvoir combler le déficit par quelques rectifications d'impôts : et en conséquence il proposait une élévation de la redevance des mines par une révision de la loi du 8 avril 1810, soit 5.100.000 fr., une extension du droit de visite des pharmacies, drogueries, épiceries, 1.300.000, l'unification des tarifs des quittances et des mainlevées d'hypothèques, 500.000 ; une modification du timbre des affiches 1.100.000 ; du timbre des quittances (étendu aux quittances de moins de 10 fr.) 3.500.000 ; une modification aux déductions accordées aux marchands en gros sur les alcools en magasin, 3.000.000 : un impôt d'Etat sur les chiens 10.200.000, progressif, allant de 1,50 par chien à 28 pour les meutes au-dessus de 50 (c'était faire preuve d'une foi bien vive dans la productivité du système progressif) ; un droit de consommation sur la vanilline, 600.000 : une taxe sur les pétroles et essences pour l'automobilisme 9.000.000. A ces *lichettes* d'impôts (comme il avait été dit jadis dans un cas à peu près semblable) il en ajoutait toutefois d'autres plus sérieux et plus gros de conséquences possibles étant donnés ses projets non dissimulés d'impôt progressif sur le capital des

successions : une taxe de 0,05 0/0 de 1 à 10.000 fr., et s'élevant progressivement jusqu'à 2 0/0 au-delà de 50 millions, sorte de préface à cet impôt sur les masses successorales, par opposition à l'impôt sur les parts héréditaires, qu'il rêvait d'établir, dont on pourrait se servir largement pour l'application des lois sociales, et qu'il était bon de soumettre auparavant à une sorte d'épreuve pour bien se rendre compte de la valeur de l'instrument, et sans renoncer d'ailleurs à chercher dans les successions de quoi fournir aux retraites ouvrières et paysannes, comme le gouvernement l'avait déclaré tout récemment encore. Mais « avant de mettre en œuvre un grand impôt sur le capital, il nous parait expédient, aussi bien pour parer à des mécomptes que pour mesurer la puissance de l'instrument que nous voulons forger et pour en éprouver la trempe, d'instituer un impôt léger, dont il suffirait de rehausser le tarif dans la mesure et les limites nécessaires pour obtenir le rendement utile ». Il en estimait le produit à 10 millions. Il y ajoutait un envoi spécial en possession pour les valeurs déposées à l'étranger, qui était dans son esprit une préface à la suppression de la saisine et qui devait rapporter 3 millions. Au total, avec l'application aux emprunts coloniaux des impôts perçus sur les valeurs mobilières françaises, (1.400.000), un produit espéré de 48.700.000. Pour le reste (qu'une ressource exceptionnelle bornait à 49.208.588), Caillaux voulait le demander à une émission d'obligations à court terme et il proposait ainsi un budget de 4.052.122.518 en recettes et de 4.051.842.195 de dépenses.

La commission du budget (rapporteur Doumer) introduisit dans ce projet des changements considérables : elle augmenta recettes et dépenses d'environ 100 millions. Pour les dépenses elle augmenta de 108.242.000 les crédits de matériel et d'approvisionnement : aux chemins de fer elle voulut 33.088.426 d'augmentation pour insuffisance des produits de l'exploitation de l'Ouest (20.901.000) et pour études, travaux et matériel du réseau de l'Etat 8.680.000, et cela en « excorporant » du budget le coût de la garantie d'intérêts ou plutôt en la réduisant de 12.875.000 : chose possible puisque l'Ouest, qui lui demandait toujours le plus, était maintenant placé dans des conditions toutes différentes : elle s'en excusait en alléguant que les Compagnies n'agissaient pas autrement, que c'était en obligations qu'elles payaient leurs travaux et leurs achats de matériel, et elle exprimait d'ailleurs un regret de ce pas en arrière fait dans la voie de l'unité budgétaire, excusable sans doute vu la nécessité de ne pas demander au pays un effort trop considérable, mais recommandait de revenir le plus tôt possible à la règle essentielle qui veut que des dépenses annuelles soient couvertes par des recettes annuelles. Elle rejeta l'impôt sur les chiens : elle indiqua discrètement, rappe-

lant les augmentations constantes et considérables accordées aux instituteurs qui, venant de 7.457.153 en 1869, étaient passés à 17 millions 995.455 en 1879, à 74.213.966 en 1889, 125.756.959 en 1899, 175.593.511 en 1909 (1), et qui étaient à la veille de passer à 179 millions 596.611 en 1910, qu'il était peut-être temps de ralentir un peu le mouvement : s'il serait excessif de soutenir que tout est fait, et qu'il ne reste pas de lacunes importantes à combler, du moins peut-on dire que le travail principal est accompli et à grands frais ; l'achever, le perfectionner, sera chose facile ».

Elle était en train d'achever la révision des dépenses lorsque survint (juillet 1909) une crise ministérielle. Le ministère Clémenceau était sorti vainqueur des difficultés graves que lui avait causées, par 2 fois (15-24 mars et 11 et 16 mai la grève des postiers ; la ferme attitude de Barthou, 228 révocations et surtout la réprobation universelle de l'opinion lui avaient permis de repousser cette première tentative des syndicats pour mesurer leur force contre le gouvernement, non cependant sans que les postiers eussent obtenu le départ du sous-secrétaire d'Etat Simyan, qu'ils affectaient de considérer et de représenter comme seule cause de la grève, non sans qu'il eût été révélé que la force tendait à passer de la Chambre aux syndicats, et non sans que de tels événements succédant à ceux de Draveil en 1908, précédant ou suivant une 4e grève des inscrits maritimes à Marseille n'eussent affaibli l'autorité gouvernementale. Mais dans une discussion sur la marine où Delcassé attaqua le ministère pour son trop peu de vigilance dans le contrôle de l'administration de la marine et prononça cette phrase que le président du Conseil abusait vraiment du privilège singulier de tout dire et de tout faire imprimer, le ministère fut battu (20 juillet) par 212 voix contre 176, et le 23 juillet fut formé un nouveau cabinet présidé par Briand et où Georges Cochery eut les finances. L'opinion fit bon accueil à ce ministère qui parut annoncer une politique de détente, proclama qu'il fallait favoriser la création de la richesse publique au lieu de la persécuter, les réformes sociales exigeant avant tout des budgets à l'aise et des finances prospères, et qui paraissait disposé à faire la représentation proportionnelle, seule capable de libérer les députés de la politique de clocher et de rendre possible une réforme administrative, nécessaire au rétablissement de nos finances. Le premier soin de Cochery fut de retirer le projet de son prédécesseur sur le budget de 1910, d'en présenter un autre plus complet, plus sincère, où le déficit au lieu d'être quelque peu dissimulé était au contraire étalé, ou les majorations de dépenses étaient bien visibles

(1) Cf., p. 273.

et étaient énormes — 35 millions pour la réorganisation de l'artillerie, faisant avec d'autres augmentations pour la guerre 70 millions et demi d'augmentation, 37 1/2 pour la marine, 6 millions et demi pour les pensions, autant pour l'instruction publique, 5 pour l'assistance, 6 pour dépenses d'entretien de l'ancien réseau de l'Ouest, etc. ; en tout 4.152 millions de dépenses alors que les recettes normales ne se montaient qu'à 3.946.894.000 ou tout au plus 3.956. En chiffres ronds il fallait trouver 200 millions.

Ministère Cochery. — Ses projets. — Des ressources imaginées par son prédécesseur Cochery conservait, en les modifiant au besoin sur quelques points de détail ou dans leurs évaluations, la redevance des mines, 5 millions : les mainlevées d'hypothèque, 4 : la vanilline, 4 : le timbre des affiches, 1 : la taxe sur les essences pour automobiles, 6. Et voulant s'affranchir de la pénible et humiliante nécessité de chercher de telles broutilles, voulant faire ce que Caillaux dans un discours du 2 mars allait appeler non sans quelque ironie de la grande politique financière, il proposa sur les successions (et sur les donations) une augmentation considérable allant pour les tranches les plus élevées, celles de plus de 50 millions, jusqu'à 6,50 0/0 en ligne directe au premier degré, 7,50 0/0 en ligne directe au second degré, 12 entre époux, 17 entre frères, 18,50 entre oncles et neveux, et jusqu'à 26 entre non parents (1). Il en évaluait le rendement à 40.950.000. Puis venaient 24 millions d'élévation à 260 fr. du droit sur l'alcool, 38 millions de mesures fiscales destinées à garantir l'origine des vins de Bordeaux, Champagne, Bourgogne, eaux-de-vie et liqueurs, question qui avait amené tant de troubles en 1907 et 1908, 10 millions d'une graduation des timbres de quittance, 1 million d'une taxe d'ouverture des débits de boisson, enfin, et c'était encore un

(1) Outre ces changements de tarif Cochery proposait deux autres modifications importantes dans notre régime successoral : frapper d'un droit égal à celui qui était fixé pour les successions entre non-parents les legs faits par testament ou donation à des héritiers au-delà de leur part héréditaire (sauf atténuation en ligne directe et pour l'époux survivant) : surtaxer de 25 0/0 les successions échues à un enfant ou petit-enfant unique, de 10 0/0 les successions échues à deux enfants ou petits-enfants seulement. Il n'attendait pas de cette mesure un relèvement de la natalité française ; il voulait seulement tenir compte de ce fait que les fortunes arrivant à un seul ou à deux enfants n'ont pas été diminuées, comme celles des familles nombreuses, par le paiement de lourds impôts de consommation. — Ces deux modifications ne devaient pas être admises par le Sénat.

La réforme des successions fut de beaucoup la plus importante des innovations fiscales de 1910. Dans l'ensemble avant les lois de 1901, 1902 et 1910 le produit des successions se montait en 1901 à 200.849.000 : il allait être prévu au budget de 1912 pour 312.638.400, après avoir été en 1910 de 249.971.000.

morceau d'importance, 65 millions d'un relèvement du prix de vente des tabacs. En tout 195 à 200 millions d'impôts nouveaux.

La grande qualité de ce projet était sa sincérité : il ne cherchait à dissimuler ni l'étendue des sacrifices, ni la gravité des difficultés, et en cela il rompait avec de vieilles et funestes habitudes qui allaient, précisément pendant cette discussion du budget de 1910, donner lieu à de pénibles révélations. Il montrait dans le nouveau ministre un homme très résolu à combattre de grands abus. Mais comment, si près d'élections nouvelles, la Chambre accueillerait-elle une politique qui risquait de faire avorter les retraites ouvrières en détournant pour d'autres fins le subside qui leur avait été réservé ? Et à un autre point de vue qu'à développé Baudin dans son livre *les Budgets et le déficit*, était-il bien désirable de créer tant de ressources ? Ne serait-ce pas accroître encore les tentations de dépense ? A quoi bon imposer au pays des sacrifices dont les résultats iraient encore se noyer dans la mer des dépenses actuelles ? Que seraient 2 ou 300 millions, par rapport aux innombrables fissures par où s'écoulent les millions de l'Etat ?

La commission du budget. — La commission du budget préféra la politique la plus courageuse et la plus sincère. Elle fit en général bon accueil aux réformes fiscales de Cochery et même les accentua encore en révisant dans le sens d'une augmentation les tarifs proposés par lui, elle porta par exemple les droits entre frères jusqu'au maximum de 18,25 et entre non parents jusqu'à 29 0/0 : d'où bon espoir de porter le rendement à 50 millions (45 de produit et 5 de répression des fraudes) par semestre et à 100 pour une année entière. En revanche elle écarta les mainlevées d'hypothèque et la graduation du droit de quittance. Restait 5 à 6 millions à trouver : la commission demanda 2 millions à un relèvement du droit de garantie sur les ouvrages d'or et d'argent, 2 millions et demi à un relèvement du prix de vente des poudres de chasse, 1.200.000 à une réforme des droits de chancellerie, augmenta certains droits de vignette, en étendit l'obligation, après le vin, aux eaux minérales, et réalisa ainsi largement l'équilibre sur le papier. Et son rapport fut un véritable cri de triomphe : « Ce budget ouvre à nos finances une période nouvelle où les déficits, avec un peu de sagesse, pourront être aisément évités. Il résoudra en outre des questions ardues dont la solution ne laissait pas d'inquiéter beaucoup de bons esprits qui ne se paient pas de mots et n'apprécient pas les vaines promesses. L'augmentation des retraites des employés de chemins de fer est votée, la loi générale des retraites ouvrières peut l'être et doit l'être avant la fin de la présente législature. On disposera en 1911 de 120 millions de plus-value par

rapport à 1910 et du complément du produit des successions..... Supposons une augmentation des dépenses ordinaires du budget de 40 à 50 millions, et après les accroissements de cette année on doit les maintenir à ce chiffre : il reste encore la somme nécessaire et suffisante pour gager l'exécution de la loi des retraites ouvrières et de celle déjà adoptée sur les retraites des chemins de fer. Le budget de 1910 que vous allez voter est donc le budget des retraites ouvrières. Avec lui on n'a plus ni raison ni prétexte d'ajourner la loi : les ressources pour l'appliquer existent, tangibles et certaines ».

La commission triomphait trop tôt. En commission on n'a pas beaucoup à craindre l'électeur : la Chambre, au contraire, surtout une Chambre tout près de sa fin, est une troupe de candidats pour qui la réélection passe avant tout. La résistance aux nouveaux impôts fut tellement vive, tellement insurmontable, que le gouvernement dut faire savoir que ses résolutions n'étaient pas intangibles. C'était renoncer à tous ceux de ces impôts qui intéressaient plus particulièrement l'électeur, et en effet il fallut sacrifier les augmentations sur l'alcool, les tabacs (autres du moins que les tabacs de luxe), les vignettes, les benzols, c'est-à-dire presque tout ce qui était très intéressant au point de vue fiscal. On y substitua sans doute, mais cette substitution était loin d'être un remplacement, 10 millions à espérer du nouveau tarif des douanes dont on s'occupait et qu'allait établir une loi du 29 mars 1910, 6 millions du doublement du droit de statistique, 6 millions d'un reversement supplémentaire des Compagnies de chemins de fer, 1.500.000 d'une augmentation de la patente des établissements à succursales multiples, 1 million des distributeurs automatiques, 700.000 du droit annuel sur les commissions de garde-chasse, 1.500.000 de droits sur les entrées aux champs de course, 500.000 de rectification de certaines évaluations, en tout 27.200.000. Des 200 millions de ressources nouvelles promises au budget de 1910 il ne restait plus que 90 1/2, tandis qu'en sens inverse les dépenses s'accroissaient de 8 millions et demi de crédits divers et de 22 millions pour les victimes des désastreuses inondations de janvier 1910. Une émission d'obligations à court terme redevenait le seul moyen d'équilibrer le budget. Ce qui n'empêcha pas la Chambre de disjoindre la taxe d'entrée sur les champs de course, le droit de consommation sur la vanilline, et les vignettes d'authenticité, comptées pour un produit de 9 millions. Il fallut porter à 151 millions le total des obligations à court terme nécessaires pour boucler ce pénible budget. Il se montait fin février à 4.183.193.937 de dépenses quand il fut porté au Sénat.

La commission du Sénat fit pour 6.268.354 d'économies, mais rétablit 26.600.000 fr. de dépenses sur le réseau de l'Etat que la

Chambre avait trouvé commode de transporter à un compte spécial, de sorte que le budget se trouva alors monter à 4.203.525.583. La commission rejeta ou diminua plusieurs impôts (patente des établissements à succursales multiples, commissions de garde-chasse, distributeurs automatiques, droits de chancellerie, redevance fixe des mines), et surtout elle supprima les majorations de droits successoraux que Cochery avait introduites dans son projet pour pénaliser en quelque sorte les familles déficitaires, à 1 ou 2 enfants seulement. Ce qui entraînait la nécessité d'élever à 182 millions et demi la faculté d'émission d'obligations à court terme. Le Sénat à son tour incorpora au budget près de 6 millions de crédits supplémentaires votés depuis le début de 1910 dont 4.500.000 pour mise en chantier de 2 nouveaux cuirassés, et disjoignit le droit de statistique : il modifia certains articles de la loi successorale qui majoraient le droit en ligne directe au-delà du premier degré et il réduisit les droits entre époux : il renonça à réincorporer dans le budget les 26 millions et demi de travaux neufs de l'ancien réseau de l'Etat, et ces 26 millions furent en définitive votés sous forme de crédits extraordinaires ; le Sénat n'avait pas lieu d'être fier de cette concession absolument contraire à toutes les règles d'une bonnepoliti que financière.

Vote du budget de 1910. — A ce prix l'accord fut enfin réalisé et le budget promulgué le 8 avril, avec 4.185.583.750 fr. en recette et 4.185.382.482 en dépense : une loi du 17 juillet 1921 devait le régler avec 4.273.899.765 de recettes et 4.321.918.609 de dépenses. En 4 ans de temps la Chambre de 1906 avait accru de 476.190.415 les dépenses ordinaires : la progression annuelle moyenne des dépenses atteignait maintenant le chiffre effrayant de 119 millions.

Effrayant, à coup sûr, et cela non pas seulement par les dépenses que le budget contenait, mais par celles qu'il engageait, qu'il préparait. Dans la foule de ses articles, eux aussi en progression alarmante, 153 contre 92 en 1906, nombreux étaient ceux qui accordaient à quantité de fonctionnaires (1), employés, ouvriers, droit à pension, complément de pension, amélioration de pension, assimilations diverses, classements dans le service actif, etc., sans aucun souci de cette dette viagère toujours grossissante et d'un poids si accablant. La Chambre de 1906 l'avait accrue dans de fortes proportions. Mais ce n'était pas le fardeau actuel qui était le plus inquiétant. Le vrai

(1) Professeurs d'hydrographie, inspecteurs et sous-inspecteurs de l'assistance publique, commissaires de police municipale, secrétaires de police, maîtres et gardiens de phares, etc., etc.

danger c'était celui que réservaient à l'avenir certaines lois qu'elle avait votées et dont l'effet ne devait se faire sentir que plus tard.

Retraites des chemins de fer. — La première était la loi du 21 juillet 1909 sur les conditions de retraite du personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général. Les Compagnies avaient établi pour les retraites de leur personnel des règles qui différaient d'un réseau à l'autre et leur unification, nom sous lequel on entendait aussi, et surtout, les améliorations en faveur de ce puissant contingent électoral que constituaient leurs 2 ou 300.000 employés, était depuis longtemps à l'ordre du jour: notamment depuis 1897, où Berteaux, Jaurès et Rabier avaient déposé un projet de loi plein de sollicitude pour les petits employés et de défiance pour les chefs de service. Les conditions de travail et de retraite des cheminots étaient un sujet de discussions qui avaient déjà abouti à quelques résultats, mais infiniment moindres que ce que voulaient leurs ardents défenseurs. Un projet Berteaux accordant retraite normale après 20 ans de service, sans condition d'âge, c'est-à-dire avec des conditions infiniment plus avantageuses que celles faites par la loi de 1853 à tous les fonctionnaires, avait cependant été voté par la Chambre et arrivait devant le Sénat, accompagné d'un projet transactionnel du syndicat national des ouvriers de chemins de fer lequel, comprenant l'impossibilité de faire accepter, tant par l'opinion publique que par les pouvoirs publics, des conditions devant entraîner une dépense annuelle de 200 millions, en proposait d'autres plus raisonnables, mais qui avaient toujours contre elles ce fait initial de modifier, sans leur assentiment, les conditions de la concession à elles faites, de soumettre leur exploitation à des charges supplémentaires non prévues, et dont, à la différence des autres entreprises, elles n'avaient pas, elles, la faculté de se dédommager sur le public. Cette immixtion du législateur pour modifier un contrat n'était pas sans froisser le sens juridique et le sens économique de beaucoup de sénateurs et les choquait plus, assurément, que les disparités des règlements entre les diverses compagnies et les quelques inégalités qui pouvaient en résulter. Le rapport de Poincaré du 8 juin 1909 porte à un haut degré les traces de ces répugnances : « Ajouter au cahier des charges, par la volonté du prince, des dispositions que le contractant n'a pu prévoir, c'est modifier après coup sans accord préalable les rapports juridiques du pouvoir concédant et du concessionnaire, disait-il » : et c'était chose d'autant plus grave que les rapports étroits de l'Etat et des Compagnies devaient nécessairement avoir pour résultat de grever le budget de l'Etat, outre qu'un précédent aussi grave ne manquerait pas d'être invoqué tôt ou tard par les agents des Compagnies secon-

daires et par de nombreuses catégories de fonctionnaires. Il n'allait pas cependant jusqu'à conseiller un refus tant la pression exercée sur le Sénat était forte : il n'espérait pas pouvoir faire plus que limiter le mal et faire préférer au projet Strauss, très onéreux, celui du gouvernement qui l'était moins.

Il ajoutait que le gouvernement déclarait être décidé à s'opposer de toutes ses forces à l'application rétroactive du projet, rétroactivité devant entraîner une charge supplémentaire de 30 à 35 millions, qui était réclamée par le personnel : car le jour où le législateur serait intervenu dans le règlement des retraites, il se serait désarmé lui-même contre les réclamations d'agents. Bien averti ainsi de tous les périls du parti qu'il allait prendre le Sénat donna néanmoins satisfaction à des exigences qu'il n'était plus en son pouvoir de repousser et vota ce qui fut la loi du 21 juillet 1909 : retraite après 25 années d'affiliation et à 50 ans d'âge pour les mécaniciens et chauffeurs, 55 pour les autres agents du service actif, 60 pour les employés de bureau n'ayant pas passé 15 ans dans le service actif : droit à une pension de retraite immédiate pour tout agent, employé ou ouvrier ayant au moins 15 d'affiliation en cas de maladie, blessure ou infirmité mettant dans l'impossibilité de rester au service du chemin de fer : la pension de retraite égale à la moitié du salaire moyen lorsque la double condition d'âge et d'affiliation aurait été remplie, et augmentée de 1/50 du salaire moyen par année d'affiliation en plus : reversibilité pour moitié aux veuves : mise en application après l'expiration de la première année suivant celle de la promulgation de la loi. Il n'était pour ainsi dire pas une des dispositions de cette loi qui ne conférât au personnel des chemins de fer un avantage marqué par comparaison avec les fonctionnaires soumis au régime de la loi de 1853.

Telle était la peur de mécontenter ce personnel que lorsque, à propos du droit à la retraite des ouvriers quittant prématurément une Compagnie, Touron voulut faire mettre parmi les cas rédhibitoires celui de cessation concertée du travail, on n'osa point dénier aux ouvriers de chemin de fer le droit de grève et on laissa dans le vague une question qu'il eût cependant été bien utile — un avenir prochain allait le prouver — de trancher rapidement et énergiquement.

Les retraites ouvrières. — La seconde fut la loi des retraites ouvrières dont il était question aussi depuis bien longtemps. Le 23 février 1906 — donc à la veille aussi d'élections générales — la Chambre avait voté un projet comportant accord, à 60 ans, d'une retraite de 360 francs par prélèvement de 2 0/0 sur les salaires, versement

égal par les employeurs, et un subside de l'Etat : seraient soumis à cette loi tous les ouvriers ne gagnant pas plus de 1,50 par jour et jusqu'à 2.400 fr. de salaire annuel. Ce projet, transmis peu après au Sénat, rencontra à la commission sénatoriale de fortes objections : on craignait avec raison les conséquences financières pour l'Etat, qui risquaient d'être ruineuses : les retraites, les allocations viagères de 120 fr. aux travailleurs âgés de 60 ans et plus lors du vote de la loi, risquaient de mener à des dépenses inacceptables. Il fallait des renseignements précis : or personne n'était capable d'en donner, et Sarien, président du Conseil, tout le premier, car il reconnut qu'il « existait des différences considérables entre les chiffres avancés par le ministre du commerce, par la commission de la Chambre et par le ministre des finances ». Deux ans se passèrent à chercher des précisions, et à ne rencontrer d'ailleurs que des hypothèses. Force fut de constater la nécessité de fixer un maximum à la contribution, 100 millions par exemple : maximum, disait le ministre des finances, au-delà duquel serait imprudent d'aller. C'était même la seule chose bien claire et bien nette au milieu de la multitude de calculs fragiles auxquels on se livrait à l'absence de toutes connaissances positives sur le nombre des bénéficiaires probables, ainsi que sur le montant possible des cotisations ouvrières ou patronales. Mais gouvernement et commission furent accusés de mauvais vouloir et furent fort attaqués. Après de nombreux pourparlers la commission sénatoriale et son rapporteur Cuvinot proposèrent en février 1909 un projet dont les dispositions essentielles étaient les suivantes : triple contribution du salarié de l'employeur et de l'Etat, retraite à 65 ans, allocations provisoires à accorder aux travailleurs ayant atteint ou étant près d'atteindre cet âge de 65 ans au moment du vote de la loi. Longues furent les discussions sur la quotité de ces contributions, sur le mode de leur versement, sur l'emploi à en faire, sur la détermination des catégories soumises à des versements obligatoires. Finalement la loi du 5 avril 1910 s'appliqua, de façon obligatoire, aux salariés de l'industrie, du commerce, des professions libérales, de l'agriculture, de l'Etat, aux serviteurs à gages, non placés sous le régime des pensions civiles ou militaires : le versement annuel dut être de 9 fr. pour les hommes, 6 fr. pour les femmes, 4,50 pour les mineurs de moins de 18 ans, avec versement égal de l'employeur : versements constatés par apposition de timbres sur les cartes annuelles remises à l'assuré, les versements des salariés étant prélevés par l'employeur lors de chaque paye, et ceux de l'employeur étant constatés par un timbre qu'il devait apposer sur la carte de l'assuré : âge normal de la retraite, 65 ans : faculté de liquidation anticipée à partir de 55 ans : obligation de l'assurance

jusqu'au chiffre de 3.000 fr. de rémunération annuelle : faculté de s'y affilier pour les fermiers, métayers, artisans et petits patrons travaillant seuls ou avec un seul ouvrier et avec des membres de leur famille, et en général à tous salariés dont le gain annuel ne dépasse pas 5.000 fr. Telle était dans ses dispositions essentielles cette loi des retraites ouvrières et paysannes dont Cochery avait le 21 janvier 1910 évalué le coût à 120 millions : mais qui sans doute irait plus haut lorsqu'aurait été acquis le vote, alors non encore émis, relatif aux fermiers, métayers, etc., à d'autres aussi sans doute : probablement à 175 millions pour l'Etat seul. Gauthier, rapporteur au Sénat, estimait à ce chiffre de 175 millions la charge devant résulter pour le Trésor et des retraites ouvrières et des retraites des cheminots : mais il reconnaissait lui-même qu'il fallait s'attendre à davantage parce que ce budget social qui venait de se constituer ne saurait manquer de grossir d'année en année à mesure que se développeraient les conséquences des réformes en cours.

Nos budgets surmenés, si difficiles à équilibrer n'avaient certes pas besoin de cette énorme surcharge. Mais il arrive parfois que les faits se chargent de corriger les imprudences du législateur : il ne faut pas compter sur cette chance heureuse, mais il ne faut pas non plus en désespérer complètement. De même que, comme on l'a vu plus haut, l'Etat n'a pas pu gaspiller en travaux publics toutes les sommes qu'il avait eu d'abord dessein d'y dépenser, de même il est arrivé que les intéressés n'ont pas accueilli avec la joie qu'on pourrait penser des institutions imaginées pour faire leur bonheur malgré eux et ont répondu par une abstention significative aux instances du législateur. C'est ce qui devait arriver pour les retraites ouvrières et paysannes, et ce fut une chance heureuse pour les budgets de plus en plus pénibles et difficiles qui devaient se succéder encore jusqu'au jour de la grande guerre — sauf à devenir plus difficiles encore après elle.

En regard de tant d'innovations législatives grosses de dépenses nouvelles la Chambre de 1906 n'en laissa qu'une, et d'importance assez modeste, de nature à augmenter les recettes, la loi du 29 mars 1910 portant révision du tarif général des douanes. Cette loi, faite pour consolider et rajeunir la loi protectionniste de 1892, était rendue nécessaire par le remaniement général des tarifs opérés depuis lors dans la plupart des Etats de l'Europe, et par le trop faible écart existant entre notre tarif général et notre tarif minimum, insuffisant pour amener l'étranger à nous accorder des concessions. La loi de 1910 fixa en moyenne à 50 0/0 l'écart entre les droits prévus dans ces deux tarifs. Pécuniairement on pouvait

compter de ce fait sur un relèvement d'une dizaine de millions dans le produit des douanes. Il aurait fallu bien davantage pour faciliter la tâche de ceux qui auraient à mettre sur pied le budget de 1911 et années suivantes.

CHAPITRE VII

LA 10e LÉGISLATURE. — LE 5e MILLIARD

Chambre de 1910. — Les élections des 23 avril-7 mai 1910 ressemblèrent exactement aux précédentes, sauf sur un point : pas mal de nouveaux venus devaient siéger dans cette Chambre à la place de députés sortants dont, à tort ou à raison, beaucoup attribuèrent l'échec au mécontentement causé par l'augmentation d'indemnité qu'ils s'étaient si libéralement accordée. Toujours même servilité envers le nombre, toujours même mépris de la vertu d'économie parce qu'elle n'est point populaire, toujours mêmes complaisances pour les catégories d'électeurs qui sont assez nombreuses pour être redoutées. C'est parce qu'ils comptaient tout à fait sur cette faiblesse ordinaire que des meneurs réussirent à faire éclater dans ce monde des chemins de fer, moins apaisé par les avantages qui venaient de lui être accordés qu'excité à demander davantage par la preuve maintenant faite de sa toute puissance, la célèbre grève qui éclata le 11 octobre 1910 au dépôt de la Chapelle pour un refus — encore partiel — opposé à une demande d'augmentation de salaire. Cette grève prit rapidement de l'extension sur le réseau du Nord et sur celui de l'Ouest racheté où le mécontentement était grand contre l'administration nouvelle : elle s'étendit peu aux autres réseaux. En présence du danger, le ministère Briand n'hésita point à recourir aux grands moyens : il décida la mobilisation du personnel des chemins de fer et dès le 13 octobre furent lancés les ordres de mobilisation auxquels les intéressés ne pouvaient se soustraire sans risquer, outre la révocation, les peines disciplinaires à infliger par l'autorité militaire. L'effet fut immédiat : les défections s'arrêtèrent, la reprise du travail s'accentua : les 15-17 octobre le mouvement normal put être repris à la gare du Nord, la plus éprouvée, et le syndicat, vaincu, fut réduit pour sauver la face à ordonner une reprise du travail qui était déjà chose faite quand il l'ordonna. Pen-

dant quelque temps et dans certains endroits, toutefois, subsista cette forme perfide de grève qui consiste à saboter le travail, à déchirer ou à placer mal des étiquettes, à faire un mauvais classement des wagons et des colis, et par suite à déterminer des retards ou des pertes, qui retombent sur les Compagnies, etc. et par conséquent sur les contribuables.

Briand ne fut pas atteint, ministériellement parlant, par la grève des chemins de fer, mais quelques notables changements se produisirent dans le nouveau cabinet constitué le 4 novembre où Cochery fut remplacé aux finances par Klotz. Ainsi arriva aux affaires le second ministère (et ce ne devait pas être le dernier) qui eut à s'occuper du budget de 1911, dont le projet avait été déposé par Cochery dès le 28 juin (4.269 millions de dépense, 84 de plus que dans le budget proposé de 1910) et qui par sa grosseur, par ses retards invraisemblables, par la complication croissante de ses dispositions (la Chambre allait porter jusqu'à 200 le nombre de ses articles, plus tard réduit à 161) dépassa longtemps en fait de désordre tout ce qui s'était vu jusqu'alors. Désordre qui d'ailleurs, circonstance heureuse, n'avait point pour cause un fléchissement des recettes : bien au contraire, ni les inondations de 1910, ni la crise ferroviaire d'octobre, ni les craintes qu'inspirait la situation politique, ni les récoltes de blé et de vin fort médiocres en 1910, ne ralentirent sensiblement l'activité économique du pays : le mouvement commercial de l'année 1910, 6.760 millions aux importations, 6.005 aux exportations fut le plus élevé qu'on eût vu jusqu'alors, la dépréciation, cependant très sensible, que subirent les valeurs de chemins de fer par suite de la loi sur les retraites, de celles qui devaient suivre, et de la tension entre les Compagnies et personnel, n'eurent pas encore de fâcheuses conséquences au point de vue budgétaire. Même les récoltes déficitaires eurent pour résultat un accroissement sensible des recettes douanières, 56 millions de plus-value sur 1909, et le total des plus-values dépassa les 168.362.702 à quoi se montèrent les crédits supplémentaires de 1910.

Le budget de 1911. — Or c'est toujours un mauvais symptôme que cette coexistence d'embarras financiers graves et persistants, et de cette excellente tenue des recettes qui semblerait devoir y mettre un terme. On peut tout craindre quand le désordre est arrivé à un tel point que les chances les plus heureuses elles-mêmes sont impuissantes à empêcher la gêne. C'est ce qu'on avait vu en France dans les années qui ont précédé la Révolution, années de grosses recettes mais de dépenses croissant plus encore et ce qu'on a revu alors dans des circonstances moins tragiques, mais graves cependant.

Il y avait à trouver pour 1911 les 84 millions dont le budget de cette année dépassait celui de 1910, et sans doute plus encore car ce projet de 1911 ne comprenait pas la totalité des dépenses à prévoir : rien n'était inscrit pour les dépenses de la loi des retraites ouvrières et paysannes, dont la date d'application était fixée au 3 juillet 1911 et dont on estimait le coût total à 45 ou 46 millions. Cochery avait encore compté les demander a une surtaxation des successions tranmises à un descendant unique ou à des descendants au nombre de 2 seulement, combinaison repoussée en 1910 mais qu'on espérait bien pouvoir présenter en 1911 avec plus de succès. En outre il demandait 18.800.000 fr. à l'élévation de plusieurs droits d'enregistrement (un droit progressif sur les ventes de meubles, sur les cessions d'offices ministériels, sur les apports par contrat de mariage, sur les baux d'immeubles, sur les apports d'immeubles en société, etc.) et à une graduation du timbre de quittance (de 0,10 jusqu'à 1 fr. au-dessus de 1.000 fr.). En tout 38.800.000.

La commission du budget opéra quelques diminutions de dépenses pour un total de 7.779.757, accepta ou même augmenta la plupart des majorations de tarifs proposées par les ministres, inscrivit 45.334.938 fr. de crédits pour la première année de la mise en application des retraites ouvrières, et se trouva proposer en tout 4.305 millions 176.812 de recettes et 4.304.810.879 de dépenses. Mais dans l'intervalle tout avait été bouleversé par le vote successif de 4 douzièmes provisoires, qui diminuaient d'autant le rendement à attendre pour 1911 des nouvelles taxes, par diverses augmentations de crédits votées par la Chambre, par des moins-values assez graves sur les successions en dépit des récentes augmentations de droits, par le renchérissement général des vivres et des fourrages, et lorsqu'en mai 1911 le budget arriva au Sénat les dépenses se trouvaient monter à 4.367.087.631, disséminées et comme perdues dans 200 articles. Les fréquentes révolutions ministérielles ajoutaient une cause de plus au désordre. Le cabinet Briand avait démissionné le 27 février 1911, et le 2 mars s'était formé un ministère Monis, avec Berteaux à la guerre et Caillaux aux finances : c'était le 3ème ministère appelé à s'occuper du budget de 1911 : peut-être fut-il — du moins en ce qui concerne son chef, — moins préoccupé de le faire aboutir que de faire réintégrer les cheminots révoqués après la grève, réintégration à laquelle le parti radical-socialiste attachait beaucoup d'importance pour prouver sa force et démontrer que ce que les fonctionnaires ou cheminots avaient de mieux à faire pour leurs intérêts était d'entrer dans ses rangs (1). Le 28 juin ce ministère, à la

(1) Il y a eu en tout 2.200 agents révoqués à cause de la grève, dont 200

suite d'un accident qui coûta la vie à Berteaux, fit place à un ministère Caillaux avec Klotz aux finances.

La commission du Sénat raya la plupart des remaniements de tarifs et des nouveaux impôts que la Chambre avait votés (ainsi l'application de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières aux intérêts des dépôts en banque, l'article qui rendait les patrons employant des ouvriers étrangers responsables des impositions de ces derniers, l'impôt progressif sur les ventes de meubles). Elle préféra réaliser l'équilibre en faisant état de 181.213.325 de plus-values déjà réalisées. La date tardive à laquelle elle était saisie du projet ne permettait plus guère, en effet, d'autre solution. « Procédé, a dit Gauthier, rapporteur général au Sénat, irrégulier en apparence, mais que nous croyons dans les circonstances présentes pleinement justifié. Il s'agit en effet presque exclusivement de dépenses extraordinaires qui, si le budget avait été voté en temps utile, auraient donné régulièrement lieu à une ouverture de crédits extraordinaires. En bonne gestion financière les crédits de cette nature doivent avoir pour gage éventuel les plus-values d'impôts. Mais ce procédé montre jusqu'à l'évidence qu'il y a quelque chose de troublé dans notre mécanisme gouvernemental. Si nous voulons conserver tout le bénéfice de nos règles tutélaires en matière de finance, il est nécessaire plus que jamais que le budget soit voté en temps normal (1). » Ces raisons s'imposaient et le Sénat n'y apporta que des changements sans importance, comme la faculté d'échelonner sur plusieurs trimestres le paiement des droits de succession qui avec les récents changements allaient devenir de plus en plus lourds. Le budget de 1911 fut voté le 13 juillet : 4.386.462.481 fr. de dépense, 4.386.690.609 de recette : les impôts nouveaux n'entraient dans ce total que pour des sommes insignifiantes : c'étaient les impôts existant avant lui et les plus-values considérables qu'ils donnaient encore qui faisaient les frais de cet énorme budget, si prodigieusement en retard qu'il

---

occupaient des fonctions syndicales. Les radicaux-socialistes et socialistes se sont beaucoup trop pressés de les ériger en victimes : un certain Verpy, révoqué de l'Est, passa un instant par un héros ayant dans ses 27 ans de services accompli 32 actes de probité et de dévouement. Le dossier, consulté, révéla que pour que Verpy eût 27 ans de services il aurait fallu qu'il fût entré à la Compagnie à l'âge de 9 ans.

(1) Une proposition intéressante fut faite pour éviter ces retards déplorables : porter à 2 ans, et même à 4 ans, la durée d'un exercice budgétaire. La majorité n'en voulut point. Et c'est en vain que Briand lui prêcha (12 janvier 1911) la nécessité de s'imposer une discipline rigoureuse, de ne pas se laisser détourner de son ordre du jour par des interpellations improvisées, entraîner loin de l'ordre du jour qu'elle se serait tracé, au gré des circonstances, par des interpellations improvisées, sans s'en laisser écarter par les menaces et les intimidations.

fallait remonter jusqu'à 1831 ou 1848 pour trouver quelque chose de comparable. En le présentant à la Chambre le 13 juillet Klotz excusait ce retard par l'augmentation des charges publiques qui nécessitaient un contrôle plus attentif et par l'importance des réformes qu'il consacrait. Il vantait en lui ce triple caractère d'être un budget industriel, national, social. Industriel, parce qu'il s'y manifestait l'intention, par exemple dans le budget des poudres et salpêtres, d'introduire dans les écritures plus de clarté et de réaliser des économies, et parce que les chemins de fer de l'Etat y étaient enfin dotés d'un statut définitif tant au point de vue financier qu'au point de vue administratif, qui permettait à leur administration de vivre comme les autres réseaux, de développer la richesse industrielle, commerciale et agricole ; national parce qu'il contenait les crédits nécessaires à la réalisation de notre programme naval et à la sauvegarde de notre frontière ; social, enfin, parce qu'à côté des crédits pour l'assistance obligatoire on y voyait inscrits les premiers crédits que comportait l'application de cette grande loi sur les retraites ouvrières « que la Chambre, d'accord avec le gouvernement, a résolu d'améliorer, et à cause des améliorations sérieuses réalisées en faveur des agents des postes, des douanes et des chemins de fer de l'Etat (14 millions), et pour tous les maîtres de l'enseignement public, laïque et technique ».

L'énormité de ce budget n'empêcha point de voter presque immédiatement après lui 29.017.030 de crédits supplémentaires. Et lors du règlement les paiements faits sur le budget de 1911 se trouvèrent monter à 4.547.915.740, 161.458.259 au-dessus des crédits votés. Les recouvrements atteignirent 4.689 millions.

A ne tenir compte que du chiffre officiel des crédits votés le budget de 1911 dépassait d'environ 201 millions celui de 1910, lui-même en augmentation de 180 par rapport à celui de 1909 : en deux ans de temps les charges publiques s'étaient augmentées de 380 millions, 190 par an.

Récapitulant le 16 septembre les augmentations de dépenses faites depuis 10 ans — 969.288.000 — Klotz attirait surtout l'attention sur la part considérable que représentaient dans ce total les améliorations de traitements et de soldes, surtout les améliorations échelonnées sur plusieurs années, qui échappent à l'attention et qui paraissent légères quand on les vote, mais qui sont d'un poids écrasant quand il faut trouver des ressources pour les acquitter : il disait le temps venu de ménager le contribuable qui au cours des derniers mois avait si courageusement contribué par son incessant effort à la bonne tenue des finances nationales : il dressait la liste des 253 millions d'impôts nouveaux enfantés depuis 1907 par l'imagina-

tion toujours féconde (quoique déjà visiblement fatiguée) des financiers : en 1907, 60.368.000 (timbrage des fonds d'Etat étrangers, vermouths et vins de liqueur, raffinage, opérations de Bourse, etc.) ; en 1908, 27 millions (taxe de transmission, nouveau mode d'évaluation des droits de mutation de la propriété non bâtie, etc.) ; en 1910, 157 millions (successions, donations, nouveau tarif douanier, automobiles, appareils automatiques, tabac, mines) ; en 1911, 8 millions (transcription obligatoire des apports d'immeubles en société, assujettissement à la taxe de 4 0/0 des tantièmes des administrateurs). Le total exact était de 253.290.700.

Nouvelle loi sur les retraites des chemins de fer. — Rien de plus juste que ces observations. Le malheur était que pour les contribuables on n'avait que des paroles : pour les autres étaient les réalités. Ce n'était encore qu'un vœu, ce que la Chambre votait le 15 juin 1911, à savoir que le gouvernement déposât à la rentrée un projet à incorporer dans le budget de 1912, abaissant l'âge de la retraite ouvrière à 60 ans au lieu de 65, et élevant de 60 à 100 fr. l'allocation de l'Etat. Mais une chose plus grave fut la rétroactivité des retraites des cheminots, mise en avant dès le vote de la loi si avantageuse pour eux du 21 juillet 1909, et dont voulurent naturellement bénéficier ceux qui avaient été soumis antérieurement à un autre régime de retraite. Il se trouva même des gens pour soutenir qu'une telle faveur devait être pour les cheminots un dédommagement juste et nécessaire du refus à eux fait du droit de grève, comme il résultait des événements de 1910. Donc fut réclamé (décembre 1910) un régime assurant aux agents et ouvriers non affiliés ou tardivement affiliés à un règlement de retraites « une situation matérielle équitable » et cela, en imposant rétroactivement aux administrations de chemins de fer un « sacrifice analogue à celui qu'elles auraient dû supporter si elles avaient en temps utile institué pour cette catégorie de leur personnel un régime normal de retraites ». En conséquence le gouvernement proposait d'adopter pour le calcul de la pension de rétroactivité le taux moyen de 1/60 par année de service pour les années d'affiliation antérieures au 1er janvier 1911, et de 1/80 pour les années de non affiliation, pendant lesquelles l'agent n'avait donc subi aucune retenue pour la retraite, sauf augmentation au cas où les règlements des Compagnies donneraient au personnel ayant opté pour ces règlements une pension plus élevée, et sous cette réserve aussi qu'en aucun cas les pensions de retraite ne pourraient dépasser le maximum fixé par la loi de 1909, pour les maxima établis pour les règlements des Compagnies.

Cette proposition fut vivement discutée : elle était fort grave en

effet, tant au point de vue des charges qu'elle allait imposer aux Compagnies et par conséquent à l'Etat, vu la répercussion qu'elle pouvait avoir sur le coût de la garantie d'intérêts, qu'à celui des inégalités qu'elle laisserait subsister entre les intéressés, que parfois même elle augmenterait encore : Aimond, dans son rapport au Sénat, en cita plusieurs exemples : ainsi un poseur à l'Est aurait 874 fr. de retraite et au P.-L.-M. 687, un sous-chef d'équipe 1.413 à l'Est et 19.034 au P.-L.-M., etc. : en même temps il montra quelle étrangeté il y aurait à voter une pareille loi au lendemain d'une grève dont les fâcheux effets se faisaient encore sentir, après que les réseaux, et particulièrement celui de l'Etat, venaient de faire des relèvements de salaires pour plus de 50 millions, au surlendemain de la loi du 21 juillet 1900 qui assurait aux cheminots une situation privilégiée par rapport aux autres travailleurs et qui devait se traduire par une charge annuelle de 40 millions. Rien n'y fit et le 28 décembre 1911 fut votée, sur les bases ci-dessus indiquées, la loi complétant celle du 21 juillet 1909 sur les conditions de retraite du personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général. Les conséquences financières en avaient été déterminées avec une précision rigoureuse : le coût total de la rétroactivité devait s'élever à 177 millions pour les grandes Compagnies et pour l'Etat : vu l'impossibilité de leur imposer cette charge il fut convenu que lors de la liquidation de la retraite de chaque ouvrier ou employé les réseaux seraient tenus de verser à son nom le capital constitutif d'une rente viagère égale à la différence entre la pension à laquelle il aurait droit par la loi de 1909 et la pension calculée d'après le régime nouveau. On calcula que le capital à verser annuellement pour assurer ces compléments de retraite se monterait à une moyenne annuelle de 951.000 fr. pour la période 1911-1920. Pour faire face à la dépense les Compagnies étaient obligées de recourir à des émissions d'obligations remboursables pendant la durée des concessions : pour le réseau de l'Etat, dans le délai de 50 ans. Une action fut engagée par les Compagnies devant le Conseil de préfecture de la Seine en vue d'obtenir une compensation pour les charges qu'on leur imposait et qui n'étaient pas prévues dans leur contrat de concession. Ce fut en vain. Cependant la responsabilité morale de l'Etat était singulièrement engagée, dans cette contrainte exercée par lui sur les Compagnies au détriment de cette petite épargne qui s'était toujours portée si volontiers vers les obligations de chemins de fer.

Budget de 1912. — Le budget de 1911 n'était pas encore voté que Klotz déposait (4 juillet 1911) le projet de budget 1912, de 4 milliards 503.817.587 en dépense, soit en apparence 117.355.400 de plus que

les 4.386.463.181 de dépenses votées pour 1911, mais en réalité, le budget de 1911 ayant dû à la date exceptionnellement tardive de son vote d'être alourdi de certaines dépenses qui sans cela auraient sans doute fait l'objet de crédits supplémentaires (ainsi 39.422.517 pour lits militaires, etc.), l'augmentation par rapport à un budget normal était bien plus considérable : elle n'était pas moindre de 173 millions et demi et provenait surtout de dépenses sociales (pour lesquelles il était demandé 64 millions et demi dont 51.541.243 pour les retraites ouvrières), de dépenses militaires (33 millions), de travaux publics (35 et demi dont 24 pour les chemins de fer de l'Etat), des P. T. T. (24), des finances (18), de l'instruction publique (7.483.668). Encore avait-il fallu pour ne pas dépasser ce chiffre énorme réviser rigoureusement les propositions des divers ministères dont le total s'élevait à 4.559 millions. De ces 173 millions 120 provenaient de lois déjà votées et d'engagements en cours : et le ministre rappelait à ce propos combien il importait d'être avare de semblables engagements, sous peine de compromettre gravement le sort des budgets futurs. Il jetait donc un coup d'œil sur les augmentations de dépenses faites depuis six ans en faisant ressortir la gravité particulière de certaines d'entre elles : la dette viagère, 78 millions d'accroissement, provenant à peu près pour moitié des pensions militaires (183 au lieu de 149) et pour moitié des pensions civiles (118 au lieu de 79) et diverses (23 au lieu de 17), toujours pour les mêmes causes, augmentation des traitements et des soldes, augmentation du nombre des fonctionnaires, admission toujours de nouvelles catégories à l'assimilation au service actif : garantie d'intérêts — cette plaie de nos finances de 1883 à 1893, avait dit Klotz — qui étaient en voie de diminution, peut-être même de disparition, lorsque par malheur le gouffre qui se fermait du côté des Compagnies s'était rouvert du côté de l'Etat, par l'effet d'un rachat que le gros du parti républicain n'aimait pas voir critiquer, mais pour lequel Klotz se montrait fort sévère, évaluant à 57 millions le coût de cette opération désastreuse, à savoir 33 pour le personnel, 10 pour dépenses de premier établissement, 11 pour entretien et renouvellement du matériel roulant et des voies, etc.), alors que le produit net diminuait de 28 millions ; progression des dépenses militaires, 320 millions (1.432 au lieu de 1.112), dont 113 pour la marine (427 en 1912 après 354 en 1909), et 206 pour la guerre (loi de 2 ans, augmentation des prix, augmentation du matériel, loi du 24 juillet 1909 sur l'artillerie, augmentation des soldes) : dépenses sociales, 165 (à savoir retraites ouvrières, 85 ; assistance aux vieillards et infirmes, 58 ; secours à l'enfance, 9 ; mutualité, 7 ; assistance médicale gratuite, 1 1/2) ;

instruction publique, 90.979.000, dont 70 pour le primaire toujours si largement doté, quoique jamais satisfait (36 pour promotions de classes et relèvement de traitements, 19 pour création d'écoles et d'emplois, 4 1/2 pour constructions scolaires, 4 1/2 pour participation de l'Etat aux dépenses de l'instruction primaire dans les villes de plus de 150.000 habitants, 4 pour l'enseignement primaire supérieur, 1 pour œuvres complémentaires de l'école, 1.826.000 pour les écoles normales primaires, dont 772.000 en augmentations de traitements, 16 millions pour le secondaire, 4 pour le supérieur et pour les services généraux du ministère) ; primes, 17 millions (dont 15 pour la marine marchande, 2 pour la culture de l'olivier) ; frais de régie, 186.764.000, quelquefois, mais pas toujours accompagnés d'augmentations de recettes, comme à l'enregistrement où les dépenses avaient été augmentées de 2.684.000 et les recettes de 330.897.000, ou aux douanes (4.060.000 d'un côté et 145.810.000 de l'autre), mais pas comme aux P. T. T. où à un accroissement de dépenses de 131.988.000 n'avait correspondu qu'un accroissement de produit de 112.743.000.

Sans doute les recettes avaient donné aussi d'importants accroissements, mais précisément parce qu'elles avaient été belles et que le contribuable avait patriotiquement rempli ses devoirs, précisément parce qu'il avait payé 51.680.000 d'impôts nouveaux en 1907, 9.210.000 en 1908, 27.225.000 en 1909, 157.314.000 en 1910 (à supposer que les successions donnassent 80.017.700 de plus et les douanes 28.700.000, etc.), il était impossible d'exiger de lui l'effort nécessaire pour qu'il comblât l'intervalle de (172.137.434) existant entre les recettes et les dépenses pour 1912. Il avait droit à des ménagements, surtout en tenant compte de ce fait que les mauvaises récoltes de 1910 venaient de lui faire payer 51 millions de plus de droits de douane. Point d'impôts nouveaux, mais seulement l'exact paiement des impôts existants, sauf 2 millions et demi pour la répression des fraudes en matière de vente d'immeubles ou de fonds de commerce, 4 par un droit de 0,05 0/0 sur les opérations effectives dans les bourses de commerce, 15 de droits sur la consommation du gaz, de l'électricité et de l'acétylène, chose juste puisque l'huile végétale était imposée de 11 0/0 et le pétrole de 30 0/0, et 1.900.000 d'addition au droit de garantie sur l'or et l'argent : en tout 23.400.000 (1).

---

(1) Ces propositions ne furent point votées, et le seul changement en fait d'impôts fut une modification de la patente due à l'initiative de Georges Berry et à sa sollicitude pour le petit commerce, son mauvais vouloir contre le gros. La loi de finances de 1912 porte que lorsqu'un patentable exploiterait plus de 5 établissements, sa patente serait augmentée d'un quart si le nombre desdits

Le compte provisionnel. — Pour l'écart subsistant entre recettes et dépenses, 155 millions, le ministre apportait un projet des plus ingénieux : la Compagnie de l'Est, dont les affaires étaient fort prospères depuis le grand développement de l'industrie en Lorraine, avait envers le Trésor, du chef de la garantie d'intérêts, une dette de 158.719.982 fr. en capital et de 10.169.777 en intérêts. Dans l'embarras où était le Trésor c'était pour lui une bonne fortune que d'avoir un débiteur avec lequel, pour employer les expressions du ministre, l'importance de sa dette, la prospérité de ses affaires, les possibilités de son crédit, permettaient d'entrer en conversation. On y entra donc et la Compagnie se déclara prête à rembourser 152 millions par anticipation, par douzièmes, de mois en mois, au moyen d'un emprunt en Bons spéciaux remboursables au plus tard le 31 décembre 1934. L'opération était d'autant plus recommandable que l'Etat comptait bien que ce capital ne serait pas, par là, détruit : les plus-values sur lesquelles on avait le droit de compter, qui ne manquèrent pas, en effet (1), et qui atteignirent 295 millions rien que pour les huit premiers mois, permettraient de le reconstituer, et ce compte *provisionnel*, se renouvelant pour ainsi dire de lui-même après avoir servi à équilibrer le budget de 1912, pourrait rendre le même service à ceux de 1913 et 1914 pour lesquels on pouvait prévoir aussi des difficultés qui ne seraient point petites (2). Une convention avec l'Est fut conclue dans ce sens le 6 septembre 1911, et ratifiée sans peine par une loi du 24 janvier. Elle eut bien quelques contradicteurs : mais les griefs de ceux-ci, que Pelletan développa, étaient vraiment bien minces et n'avaient aucune chance de retenir l'attention des Chambres, trop heureuses d'échapper par ce détour à des longueurs et des difficultés inextricables. Même l'Etat obtint par cette convention un autre avantage nullement négligeable : la limite à partir de laquelle il devait y avoir lieu à partage de bénéfices entre l'Etat et la Compagnie était fixée à 29.500.000 : un article de

---

établissements ne dépassait pas 10, d'un tiers entre 11 et 20, de moitié entre 21 et 50, et doublée au-dessus de 50.

(1) Les plus-values de 1911 sur 1910 se sont montées à 370.002.690. Elle furent particulièrement énormes sur les douanes (181.639.000, dont 133.531.000 sur les blés et 22.600.000 sur les vins), sur l'enregistrement (115.992.000). Il y eut 35.954.500 de plus-value sur les contributions indirectes, 18.628.000 sur les sucres, 13.413.800 sur les monopoles, 6.449.000 sur les P. T. T.

(2) Lettre de Klotz à la commission du budget, 7 septembre. — Il y exposait que 295 millions de plus-value étaient acquis fin août, que sans doute le total atteindrait 343, qu'en défalquant les 101 affectés à l'équilibre de 1911 et 100 pour les crédits supplémentaires, il restait 142 qui joints aux 14 millions de reliquat de la dette de l'Est, doteraient le compte provisionnel de 156 millions pour 1913.

la susdite convention l'abaissa à 20.500.000 et sembla par conséquent devoir rapprocher l'époque où l'Etat profiterait de la prospérité de la Compagnie. Sur quoi il n'est que juste de faire remarquer à quel point l'opinion était injuste et aveugle quand elle s'attaquait à la gestion, même à l'existence, des grandes Compagnies, et considérait comme un progrès l'exploitation par l'Etat. L'administration déplorable de l'Ouest-Etat était en train de devenir une des plaies de nos finances : la prospérité de l'Est et le patriotisme avec lequel cette Compagnie se montrait disposée à en faire profiter l'Etat faisait avec l'Ouest un contraste frappant et sur lequel on ne saurait trop insister.

Quelques mécontents objectèrent que ce n'était en somme qu'une ressource future qu'on utilisait tout de suite, une tirelire qu'on brisait : une anticipation de recette, comme sous l'ancien régime ; mais la différence était grande : les *faiseurs de services*, autrefois, faisaient payer très cher ces services, tandis que la Compagnie de l'Est ne faisait rien payer pour le sien. Et le ministre n'eut qu'un mot à dire pour faire taire les opposants : Avez-vous autre chose à nous proposer ? Comme personne n'avait rien, la ratification s'imposait, ainsi que le vote du budget dont elle était une des bases essentielles. Etant donné que la politique d'expédients était entrée dans les habitudes et s'imposait presque, celui-là, qui avait le double avantage d'être nouveau et de ne rien coûter, ne mérite pas condamnation.

Au Sénat Gauthier, chargé du rapport, le commença en citant le mot de Turgot : Pas d'emprunts, pas d'impôts nouveaux. Pas d'emprunts, puisqu'ils ne soulagent un instant que pour gêner encore davantage par la suite : pas d'impôts nouveaux puisqu'on venait d'en créer ou d'en majorer pour 253 millions et aussi, au dire de l'auteur, partisan très déclaré de l'impôt sur le revenu préconisé par Caillaux, parce que à la veille d'une refonte intégrale et scientifique de notre système fiscal tout entier, ce n'était pas le moment d'encombrer de constructions hâtives et disparates le terrain sur lequel il devait s'élever et remplacer tout le reste. Aussi recommanda-t-il le système du compte provisionnel, ce système par lequel, au lieu de s'écouler irrévocablement dans le flot des voies et moyens du budget, des sommes se transforment en fonds de réserve, en compte spécial ayant son individualité propre et jouant pour ainis dire le rôle de banquier des budgets présent et futurs. Lui aussi il tint à retracer l'histoire de l'accroissement continuel de nos budgets depuis une trentaine d'années et adjura le Sénat de s'arrêter dans cette course au cinquième milliard dans laquelle on était engagé : conseil excellent mais difficilement compatible avec l'enthousiasme

que lui inspirait la perspective du prochain avènement de l'impôt sur le revenu « qui dispenserait de la politique des expédients et des demi mesures..., vivifierait les sources de notre revenu public et nous procurerait le supplément de ressources nécessaire à l'équilibre des budgets futurs et au développement de notre politique de justice sociale ». Sans difficulté, le 27 février, l'accord fut établi entre les deux Chambres et promulguée la loi de finances qui fixa le budget de 1912 à 4.498.330.466 de recettes et 4.497.963.139 de dépenses. Moins surchargé de dispositions diverses que les budgets précédents ou suivants (il avait 76 articles contre 153 en 1910 et 178 en 1911), le budget de 1912 en contint cependant quelques-unes dont la plus importante est une modification à la loi des retraites ouvrières, impérieusement exigée par la Chambre dans son ordre du jour du 15 juin 1911, qui abaissait l'âge de la retraite de 65 à 60 ans et élevait l'allocation viagère de l'Etat de 60 à 100 fr. La charge devant résulter pour l'Etat des retraites ouvrières fut estimée par Morel, rapporteur, à 137.900.000 la première année, 141,4 la seconde, 144,1 la troisième, puis devait grossir peu à peu jusqu'à 163,9 la douzième (maximum), ensuite décroître et être de 120,5 la quarantième : avec supplément de 7.800.000 par suite de l'adoption de l'amendement Honnorat majorant la rente des assurés ayant élevé plus de trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Au reste l'indifférence des bénéficiaires de la loi à présenter leur carte et l'impossibilité bientôt reconnue d'appliquer la loi en l'absence de cette démarche essentielle allaient bientôt enlever tout intérêt à ces calculs.

Sans être précisément mauvais les résultats de l'année 1912 ne justifièrent pas complètement les espérances de grandes plus-values qui s'étaient affirmées à la tribune. Il y eut 4.857.491.193 de recettes et 4.742.756.000 de paiements. Les événements extérieurs commençaient à prendre une gravité menaçante. Si le conflit franco-allemand à propos du Maroc avait été réglé pacifiquement, la guerre balkanique et les défaites réitérées de la Turquie ouvraient évidemment une période de graves complications européennes. Le 14 janvier 1912 la constitution d'un ministère présidé par Poincaré, où Klotz conserva les finances et où Millerand eut la guerre, fut un signe, et d'ailleurs aussi un résultat, de la part de plus en plus grande que la question extérieure allait prendre, même dans nos affaires intérieures et financières. Ce devait être pour nos budgets une nouvelle cause d'embarras ajoutée à tant d'autres.

Projet de budget 1913. — Quand, dès le 29 mars 1912, Klotz présenta le projet de budget de 1913, il se montait déjà à 4.664.640.380 fr., en augmentation de 167 millions sur les dépenses

de 1912, dont 75 de dépenses militaires, 20 (dont 19 pour les retraites ouvrières) de dépenses sociales, 36 de travaux publics (dont 30 pour les chemins de fer de l'Etat). Chéron, rapporteur à la Chambre (30 mars 1912), plus tard Aimond, rapporteur au Sénat, ont apprécié avec une sévérité malheureusement trop justifiée le délabrement financier dont ce budget était le symptôme. « La commission du budget a été très vivement émue de cet accroissement fantastique de nos dépenses. Depuis trop d'années nous équilibrons nos finances à l'aide d'expédients... Quand on dira plus tard que nous avons traversé une période où les plus-values de recettes atteignaient des chiffres considérables, et qu'on ne trouvera trace à cette époque d'aucun effort d'amortissement, on portera sur notre esprit de prévoyance un jugement dont la sévérité ne sera peut-être pas injustifiée. Quand on constatera de même que ces plus-values, élégamment employées par le jeu d'un compte provisionnel, ne nous suffisaient pas et que nous complétions nos moyens d'équilibre par de véritables procédés d'emprunt, on estimera que nous nous montrions plus soucieux d'éviter les difficultés présentes que de ménager l'avenir. Nous avons pourtant le devoir impérieux de le sauvegarder...» Et encore, dans ce monstrueux budget, tout était loin d'être compris : il restait en dehors un compte spécial de la marine, 54.018.000, un autre des postes, 30.192.187 ; en tout donc 4.748 millions de dépenses, même 4.753 à l'estimation de Yves Guyot : vrai gouffre disait l'Exposé des motifs. Les recettes ne pouvant être estimées plus de 4.439.750.060, on se trouvait en face d'un déficit de plus de 300 millions auquel le gouvernement ne trouvait à opposer que des expédients assez misérables : 1° aliénation de 557.000 fr. de rente 3 0/0 achetés jadis avec le produit d'une vente de biens de la maison d'Orléans et attribués à des sociétés de secours mutuels, et de 168.507 fr de rente achetés au moyen d'une vente de joyaux de la couronne et destinés à bonifier des pensions de la caisse des retraites aux victimes d'accident, en tout 22.490.717 fr. ; 2° un prélèvement de 138.509.200 sur le compte provisionnel ; 3° prise en charge, comme valeur, de 45.748.000 fr. de timbres d'enregistrement se trouvant entre les mains de cette administration au 1er janvier 1913 ; 4° ouverture d'un compte spécial auquel seraient imputées les dépenses d'établissement du service téléphonique, affectation aux recettes ordinaires du budget du produit des taxes téléphoniques, et paiement par une émission d'obligations à court terme des dépenses d'installation du service téléphonique ; 5° ouverture d'un compte spécial auquel seraient portées les dépenses provenant de l'exécution du programme naval de la loi du 30 mars 1912 (un ensemble de dépenses de 1.100 millions, s'échelonnant année par année jusqu'en

1919, et où l'année 1912 figurait pour 166.327.000 et l'année 1913 pour 204.128.000, mais qu'on ne comptait que pour 34.018.000). C'était un retour hautement avoué à ces comptes spéciaux si honnis, à des pratiques misérables comme ce compte en recette de papiers timbrés qui n'en seraient une que quand ils auraient été achetés par le public (1), comme cette mainmise sur quelques misérables débris affectés à d'autres destinations. La commission du budget se montra justement sévère pour ces procédés indéfendables « analogues à ceux par lesquels certains fils de famille qui dépensent plus que leurs revenus réalisent par avance leurs espérances en hypothéquant l'avenir » (rapport Aimond au Sénat) : elle rejeta notamment la reprise des fonds des caisses de secours mutuels et des retraites pour la vieillesse : elle rogna quelques crédits, 12 millions sur le travail, 5 1/2 sur les chemins de fer de l'Etat, 6 sur la marine, ce qui réduisit le budget à 4.641 millions : mais en même temps, d'autre part, elle l'augmentait lourdement pour certaines catégories de fonctionnaires auxquelles on n'était pas d'humeur à résister, 604.800 pour les P. T. T., 4.322.700 pour les instituteurs, 1.880.738 pour les employés des douanes, des contributions indirectes, des manufactures de l'Etat puis 6.250.000 pour les familles nombreuses, 6.788.000 pour les cadres de l'infanterie, puis le personnel des poudres : en tout 25.699.923 de dépenses immédiates et impliquant un engagement de 120 millions échelonnés sur plusieurs exercices. Elle vota, en même temps, il est vrai, 35 millions d'impôts nouveaux (faisant 70 pour une année entière) tels que majoration des droits de succession pour les successions échues à moins de trois enfants ou à un seul héritier ou légataire autre que le conjoint survivant, péréquation de la taxe de mainmorte avec les droits de succession, substitution d'un droit progressif au droit proportionnel frappant les actes visés par la loi du 28 février 1872, au droit sur les transmissions d'offices ministériels, aux droits sur les ventes de meubles, les cessions de fonds de commerce, etc., etc. Elle ajouta à toute cette broutille d'impôts 149.300.000 de prélèvement sur le compte provisionnel — qu'on renonçait ainsi à faire revivre chaque année, comme il avait été convenu en 1912, ce qui fournissait 195.048.000 à porter aux recettes, tandis qu'on écartait du budget, pour les cantonner dans un compte spécial, 74.138.000 de dépenses pour le programme naval et pour le réseau téléphonique et télégraphique. Il n'en restait pas moins

(1) L'idée était singulière, pour ne pas dire plus : cependant elle pouvait être considérée, et elle fut en effet présentée, comme un moyen de balancer la diminution temporaire de recette due à l'échelonnement du paiement des droits de succession (art. 7 de la loi de finances du 13 juillet 1911).

encore un fort écart entre les recettes et les dépenses, écart d'autant plus considérable que pas un centime n'était prévu pour les dépenses du Maroc, qui en 1912 avait exigé 133 millions de crédits pour un effectif de 45.000 hommes et où il y avait 65.000 hommes en 1913, ni pour l'exécution d'un nouveau programme d'armement de 535 millions devant certainement en exiger au moins 100 en 1913. Ce n'était pas tout : à ces constatations fâcheuses le rapport Aimond ajoutait celle-ci que les plus-values semblaient s'arrêter, que la commission sénatoriale des finances avait constaté dans presque tous les budgets de nombreuses et importantes imprévisions, qu'il fallait prévoir de nombreux crédits supplémentaires, que la situation serait encore bien pire en 1914, le compte provisionnel devant être alors épuisé, et qu'on n'échapperait pas à la nécessité de trouver 360 millions, même 560 en comptant le Maroc, de ressources nouvelles et permanentes pour établir sur des bases normales le budget de 1914.

Menaces de complications en Europe. — Cependant les événements politiques prenaient de plus en plus une tournure grave. Après l'élection à la présidence de la République, le 17 janvier 1913, de Poincaré, suivie de la formation d'un cabinet Briand où Klotz conserva les finances, et qui fut renversé le 18 mars par le vote au Sénat d'un amendement Peytral portant que nul ne pourrait être élu s'il avait un nombre de voix moindre qu'un de ses concurrents, ce qui condamnait la R. P., fut formé un cabinet Barthou où les finances passèrent à Charles Dumont. C'était au moment où le budget était porté devant le Sénat et donnait lieu aux observations ci-dessus citées d'Aimond. Mais son établissement si difficile allait désormais se heurter à une difficulté nouvelle et plus grave : la discorde se mettait parmi les Etats balkaniques vainqueurs de la Turquie l'année précédente, la guerre menaçait d'éclater entre les alliés de la veille, toute l'Europe risquait de s'y trouver entraînée : il fallait armer, maintenir sous les drapeaux la classe de 1910 qui devait être libérée en octobre, et 386 voix contre 165 votaient les crédits nécessaires pour cette mesure, préface de la loi de 3 ans. Le 7 juillet était voté à la Chambre le principe du service de 3 ans égal pour tous : et le 19 la Chambre adoptait cette loi de 3 ans, qui, après avoir passé par le Sénat, allait être promulguée le 8 août. Ces graves événements devaient forcément avoir sur la situation financière une immédiate répercussion : ils rendaient plus difficile l'équilibre, déjà si malaisé à établir, et ils furent le signal d'une recrudescence d'offensive radicale, radicale-socialiste, socialiste, contre notre système fiscal. Le mot d'ordre fut de dire que c'était aux riches, qui voulaient la guerre,

de faire cette guerre à leurs frais. La question de l'impôt sur le revenu, un peu oubliée depuis quelque temps, reprit une actualité singulière. La campagne fut vivement menée pour persuader que c'était dans le coffre-fort des capitalistes qu'étaient les ressources, si vainement cherchées ailleurs, qu'elles étaient là, qu'elles n'étaient que là, et que la justice, non moins que le besoin, commandait d'aller les y chercher. « Si, disait Caillaux à la Chambre le 24 juillet, si on ne se décide pas à entrer dans la voie des grands impôts qui sont actuellement institués par tous les peuples du monde presque sans exception, nous nous trouverions quelque jour en présence de difficultés singulières. L'heure est venue de créer des impôts progressifs sur les revenus et sur les capitaux, ces instruments de libération financière qui nous sont indispensables, pour que, à chaque supplément de dépense qui vient battre le budget de la France, nous n'en soyons pas réduits à établir des taxes sur toute sorte de prétextes, pour que nous ayons dans notre machine fiscale le volant qu'elle n'a pas (1) et dans notre mécanisme financier le régulateur qui lui fait défaut ». Et, désormais, chaque jour presque de voir éclore quelque proposition, quelque projet d'impôt sur le revenu ou sur le capital, sur la « fortune acquise » : à quoi Barthou et Cochery objectaient que la guerre est la chose de tous, que nul n'a le droit de s'y soustraire, à elle et aux charges qui en sont la conséquence inévitable, que l'armée est faite pour défendre tous les foyers sans exception, et que tous les foyers sans exception doivent contribuer à son entretien.

Vote du budget de 1913. — Quand il fut saisi du projet de budget le Sénat se mit courageusement à comprimer les dépenses et à râcler tous les fonds de tiroirs qui contenaient encore quelque chose. Il fit des économies pour 8.500.000, reprit sur le compte provisionnel qui n'était pas encore tout à fait épuisé, mais dans lequel après cette opération il ne resta plus guère à prendre, 6.550.000, admit quelques-unes des augmentations d'impôts qui lui revenaient de la Chambre

---

(1) Selon la très juste remarque de M. de Lasteyrie (*Revue politique et parlementaire*, juin 1914) c'est chose surprenante que de voir une telle ardeur à jeter à bas notre vieux système fiscal au moment même où ces vieux impôts donnaient de magnifiques plus-values. « Jamais celui-ci n'avait donné des résultats aussi brillants que ces derniers mois : tel un arbre centenaire, menacé par la cognée du bûcheron, se couvre encore de fruits magnifiques ». Il est vrai : et l'on peut regretter que les partisans des nouveaux impôts aient toujours regardé ceux-ci comme devant se substituer aux anciens, et non s'y ajouter, ce qui n'eût pas été de trop, cependant, au lendemain de la guerre. Craignait-on donc des comparaisons ?

(péréquation de la taxe de mainmorte, droit progressif sur les transmissions d'offices, droit sur les virements en banque, droit de visite des épiceries), mais rejeta l'expédient misérable de compter en recette les timbres de l'enregistrement, rejeta aussi, après un remarquable discours de Touron et malgré sa commission, la majoration des tarifs des droits de succession, jugeant nécessaire de laisser un peu de repos à une recette dont on avait déjà tant tiré; et il voulait demander le reste (54 millions) à une émission d'obligations à court terme. On en était à ce moment là à la fin de mai et au sixième douzième provisoire, et néanmoins l'entente n'était pas encore près de se faire. Ce gâchis budgétaire servait trop bien les desseins de ceux qui y voyaient un bon moyen d'acculer le pays à quelque gros impôt immédiat sur le revenu et au besoin sur le capital. Cochery, président de la commission du budget, refusait de se prononcer sur les nouveaux impôts que l'on n'était pas encore fatigué d'inventer, disait que l'initiative n'en appartenait qu'au ministre des finances, et la commission émettait le vœu qu'il lui fût apporté, au lieu de détails, un plan d'ensemble. Cependant les congrès de fonctionnaires, postiers, agents de l'enregistrement, réclamant augmentation de traitements ou de retraites, étaient plus pressants que jamais et se disputaient ce qu'il serait encore possible de tirer de ce budget épuisé.

Le ministre proposa de reprendre la majoration des taxes successorales, l'impôt sur les garde-chasse, sur les ventes de biens meubles et de fonds de commerce, sur les apports en mariage, et y joignit plusieurs autres propositions dont il était l'auteur, une taxe de 0,50 par tonne de houille expédiée, une taxe sur les mines de houille (9 millions), une majoration du droit de transmission sur les valeurs au porteur (17 millions), une taxe de 0,20 0/0 sur les contrats d'assurance sur la vie, un décime sur divers droits perçus par l'enregistrement (42.209.100, mais n'en pouvant fournir que 7.892.000 à l'année 1913), une augmentation des permis de chasse, une augmentation du timbre sur les fonds d'Etat étrangers (15 millions, dont 7.500.000 pour 1913), l'élévation à 5 0/0 de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, un relèvement des droits sur l'alcool (23 millions, dont moitié applicable à 1913), sur les absinthes (10 millions, dont moitié aussi pour 1913), une taxe sur les films cinématographiques, sur les lampes électriques, etc., en tout plus de 175 millions et demi d'impôts, dont 69.192.000 applicables à l'exercice 1913. La commission du budget accepta les garde-chasse, le nouveau tarif des droits sur les ventes de meubles, la surtaxe des absinthes, une partie de la taxe sur la houille, l'augmentation de 1 0/0 du timbre sur les fonds d'Etat étrangers : la Chambre était moins disposée à accep-

ter toute cette variété d'impôts à cause du progrès que faisait chez elle l'idée de tout demander au revenu et au capital ; Barthou lui-même déclarait le 15 juillet que les dépenses militaires devaient être couvertes par des impôts sur la fortune acquise, contrairement à la justice qui aurait voulu que des dépenses utiles à tous fussent couvertes par des taxes pesant sur tous, et à l'intérêt public qui exigeait que des dépenses aussi urgentes le fussent par des moyens simples et rapides, comme une augmentation de tant pour cent sur tous les impôts existants ; la Chambre donc ne garda de toutes ces propositions que la taxe sur les garde-chasse et le surcroît de timbre sur les fonds d'Etat étrangers. L'écart entre recettes et dépenses précédemment réduit à 54 millions se trouvait ainsi porté à 196. Mais tout le monde avait assez de ces débats fatigants, et l'expédient commode des obligations à court terme, conclusion habituelle depuis nombre d'années de discussions budgétaires également dénuées et de l'esprit « d'économie qui aide à diminuer les dépenses et de l'esprit de sacrifice qui aide à trouver des recettes », était là. Le 30 juillet, juste à temps pour éviter un huitième douzième, l'accord se fit sur un budget de 4.748 millions en recettes et en dépenses. Jamais encore n'en avait été vu un à tous égards si défectueux : rien n'y était inscrit pour le Maroc (au moins 200 millions de dépense), rien pour le maintien sous les drapeaux de la 3e classe (or la loi du 7 août 1913 sur le service de 3 ans allait entraîner d'après l'estimation de Milliès-Lacroix au nom de la commission des finances du Sénat 746.685.000 francs de dépense de première mise (rengagements spéciaux, création d'unités nouvelles, supplément d'approvisionnements, etc.) et 288.620.000 fr. de dépenses permanentes, dont 97 par la suppression de toute limitation du nombre des participants aux allocations pour soutiens de famille et l'élévation de ces allocations à 1,25 par personne et 0,50 par enfant de moins de 16 ans. Que ce budget fût destiné à être gravement déficitaire (1), qu'un effort bien autrement important fût inévitable pour 1914, c'est ce qui ne faisait de doute pour personne. Il ne pouvait y avoir de désaccord que sur le chiffre : Aimond parlait de 560 à 600 millions : Caillaux, plus près de la vérité, comme le déclarait Ribot dans un important discours au Sénat du 28 juillet, de 850 millions. Et à ce propos Ribot se répandait en critiques, malheureusement trop justes, sur ce défaut de sincérité qui faisait qualifier d'extraordinaires des dépenses rendues nécessaires par des insuffisances de crédits accumulées pendant une série

---

(1) Le budget de 1913 a été réglé par loi du 9 décembre 1927 : paiements effectués, 5.066.931.220 (sur 5.349.706.659 de dépenses constatées) : recettes effectuées, 5.091.744.959 (sur 5.113.710.814 de droits et produits constatés).

d'exercices, de sorte qu'à chaque alerte le ministre de la guerre était obligé de demander 3, 4, 500 millions pour n'avoir pas demandé en temps opportun les crédits nécessaires et alors de payer tout beaucoup plus cher. Maintenant on était acculé à un effort fiscal plus grand que celui qui avait dû être fourni après les événements de 1870-71 (1).

Menaces contre la fortune acquise. — La perspective n'était pas faite d'ailleurs pour mécontenter les partis de bouleversement ou de destruction sociale, qui comptaient bien au contraire y trouver une excellente occasion de réaliser leurs idées. Cet effort ils entendaient, est-il besoin de le rappeler, le faire par de tout autres moyens que ceux qui avaient si bien réussi dans les premières années de la 3me République. Le revenu, le capital, la fortune acquise, voilà ce qui serait mis à contribution et l'intention s'en affirmait hautement dans quantité de propositions. Le 23 juillet la Chambre votait l'amendement Malvy, transformant au 1er janvier 1915 la foncière non bâtie en un impôt de quotité calculé sur les 4/5es de la valeur locative de ces propriétés d'après la loi de finances du 31 décembre 1907, et surtout remplaçant les portes et fenêtres et la personnelle-mobilière par un impôt général et progressif sur le revenu : et Charles Dumont, faisant quelques réserves sur les difficultés administratives et matérielles d'une telle transformation, soulevait assez de mécontentement pour s'empresser bien vite de déclarer qu'aucun effort ne lui coûterait pour le faire entrer en application, autant qu'il pourrait se faire, à la date du 1er janvier 1915. Puis c'était l'amendement Jacquier-Laval : établir en 1914 un impôt progressif sur le revenu global avec déclaration contrôlée, un impôt progressif sur le capital, une taxe progressive sur l'enrichissement, et des mesures propres à assurer la répression des fraudes en matière de droits de succes-

(1) En dépit de la crise financière aiguë les Chambres n'osèrent pas opposer un refus absolu à toutes les demandes d'augmentations de traitement dont elles avaient été assaillies au cours de cette longue discussion. L'article 62 de la loi du 30 juillet 1913 accorda au personnel de l'enseignement primaire diverses augmentations, dont l'élévation de 1.100 fr. à 1.200 du traitement des stagiaires et une augmentation de 300 fr. aux titulaires, et en outre de 100 fr. à toutes les institutrices titulaires des trois premières classes, en principe, et progressivement. C'était en partie une promesse, en partie une réalité à partir du 1er octobre. D'autres fonctionnaires, moins favorisés, virent disjoint par le Sénat ce qui les concernait, la Chambre prenant simplement acte (malgré les cris de fureur du groupe socialiste) de l'engagement formel du gouvernement et de la décision du Sénat de réaliser dans les conditions prévues par elle le programme des améliorations de traitement des postiers, douaniers, agents des indirectes, agents des manufactures de l'Etat.

sion, car l'impôt sur le revenu seul ne saurait suffire : il importait d'y ajouter 200 millions sur le capital, 100 millions sur l'augmentation du capital, 100 millions par la répression des fraudes successorales, pour avoir les 570 millions nécessaires : et ils voulaient que la loi de finances contînt un article imposant à la future loi d'appliquer tout ce programme : il fallut que Barthou posât la question de confiance pour faire retirer cet amendement, audacieuse usurpation sur les droits du futur législateur, bien que Caillaux insistât pour son adoption, et affirmât qu'on n'avait jamais réalisé de grandes réformes financières que par le véhicule de la loi de finances. Et quant au fond, d'ailleurs, Barthou acquiesçait. « L'impôt progressif sur le revenu apparaît au gouvernement comme le moyen de faire face à ces nécessités. Je prends l'engagement formel que dès la rentrée le gouvernement non seulement saisira la Chambre d'un projet d'impôt sur le revenu sensiblement rectifié, mais encore d'un projet d'impôt sur le capital ». C'était, disaient les *Débats* (22 octobre 1913) une sorte de course au clocher, une rivalité de vitesse vers la réforme fiscale, et cela parce que le trou était béant et énorme, et qu'il l'était non à cause de la loi de 3 ans, mais à cause de la politique financière insensée pratiquée depuis longtemps, gaspillage d'argent sous prétexte de réformes sociales, augmentation du nombre des fonctionnaires, rachat de l'Ouest, prétention de faire de l'Etat le régulateur, l'assureur, le bienfaiteur universel.

L'emprunt. — Un autre terrain de lutte — sans parler des luttes purement politiques que les radicaux et leur Congrès de Pau suscitaient sous prétexte de défendre l'école laïque et de réprimer « les velléités de politique personnelle qui risquent de diminuer l'autorité des institutions parlementaires et de favoriser le retour de toutes les réactions contre les conquêtes laïques démocratiques et sociales du parti républicain » — était l'emprunt, dont l'urgence des besoins et la lenteur des ressources à attendre de réformes d'impôt, quelles qu'elles fussent, avaient déjà depuis longtemps fait toucher du doigt la nécessité. Exactement comme en 1905 la France s'était laissé prendre au dépourvu et bon gré mal gré elle devait se mettre à la hauteur des événements qui d'un moment à l'autre pouvaient se produire. Hostile à tout ce qui n'était pas impôt sur le revenu ou prélèvement sur le capital, le parti socialiste ou radical socialiste y opposait une résistance vigoureuse, se tenant prêt toutefois, au cas où l'emprunt serait quand même décidé, à en profiter pour obtenir un avantage dont Jaurès, jadis, à propos du projet Doumer puis du projet Cochery, avait montré toute l'importance : supprimer l'immunité fiscale de la rente serait une notable victoire morale, un

échec grave infligé à toutes les traditions, à toutes les habitudes de la bourgeoisie française. Le chiffre de l'emprunt serait aussi un grand sujet de contestation. Le 21 novembre la commission du budget proposa 800 millions et refusa de s'engager à maintenir l'immunité de la rente : sans doute s'imaginait-elle ennuyer les capitalistes en refusant de payer le coupon intégralement : il faudra encore du temps pour faire pénétrer dans toutes les têtes (encore est-il bien sûr que jamais on y parvienne ?) cette vérité qu'on peut, peut-être, émettre à 100 quand on respecte l'immunité du coupon, mais qu'il ne faut guère espérer dépasser 90 quand on annonce qu'on ne la respectera plus. En tout cas, lors de l'émission du 3 1/2 1914, bien des gens se sont imaginé naïvement avoir réalisé un grand progrès républicain et démocratique en lui refusant l'immunité.

Quoi qu'il en soit, 800 millions étaient bien peu de chose dans l'état précaire où se trouvait la trésorerie avec 1.526 millions de dette flottante, avec 200 millions de Bons du Trésor de plus qu'en 1912 en circulation, avec des obligations à court terme dont le renouvellement devenait plus difficile (le taux du renouvellement était passé de septembre à novembre de 2 1/2 à 3 1/2 0/0), et en présence de l'étendue des besoins. Le 14 novembre 1913, Charles Dumont proposa le chiffre de 1.300 millions, plus rationnel, car on pouvait compter 900 millions pour les frais d'application de la loi de 3 ans et 400 pour le Maroc : quelques uns même (Emmanuel Brousse, Théodore Reinach) eussent préféré 1.500 millions. Le projet ministériel portait donc 1.300 millions effectifs en 3 0/0, plus la somme nécessaire pour couvrir les frais de l'opération (au maximum 7 millions). Il portait aussi qu'à partir du 1er janvier 1915 une annuité de 75 millions devait être consacrée au service, et, pour le surplus, à l'amortissement par rachats en Bourse du capital dudit emprunt. Il portait enfin que les extraits d'inscription de rentes sur l'Etat porteraient la mention que ces rentes continueraient à bénéficier des immunités dont elles jouissent présentement. Le ministre n'avait malheureusement que trop raison en demandant une acceptation prompte. Mais la commission du budget, fidèle à son habitude de contrecarrer les ministres, inclinait à penser que 900 millions suffiraient et surtout répugnait à consacrer une fois de plus l'immunité fiscale de la rente, obstacle peut-être à l'établissement de son impôt préféré, l'impôt sur le revenu. Son rapporteur déclara que la commission « n'a pas cru pouvoir aliéner les droits de l'Etat, ni porter atteinte au principe, maintes fois affirmé de l'égalité de tous les contribuables et de toutes les valeurs mobilières devant la loi en consentant à rappeler sur les titres de rente le bénéfice des immunités et privilèges qui y sont présentement attachés ». C'est principale-

ment sur ce terrain que se livra la bataille. Caillaux combattit l'immunité de la rente, qui pouvait faire échec à l'impôt sur le revenu, nia que l'impôt sur le titre pût avoir quelque effet sensible sur le cours des valeurs, cita à ce propos quelques précédents historiques d'ailleurs extrêmement contestables (1), aussi quelques exemples contemporains qui n'étaient ni mieux fondés, ni plus probants (2), et prétendit ériger en principe que pas plus qu'on ne peut aliéner la souveraineté, pas davantage on ne peut aliéner ce que Dupin appelait le droit de l'impôt. Cependant, si l'Etat est souverain, cette souveraineté implique bien le droit de s'en dessaisir lui-même lorsqu'il prend un engagement contractuel, de descendre ainsi au rang de simple contractant, et ce serait chose bien immorale, en même temps que bien impolitique, de réclamer pour lui, sous prétexte de souveraineté, droit inaliénable et imprescriptible à la faillite. Le 1er décembre 291 voix contre 270 votèrent l'emprunt de 1.300 millions (ce qui étant donnée la vraisemblance d'un cours d'émission d'environ 85) supposait une émission réelle d'environ 1.530 millions). Mais le 2 décembre, bien que Barthou ait posé la question de confiance, 290 voix contre 265 refusèrentla menti on d'immunité de la rente que le ministère jugeait nécessaire (3). Le cabinet démissionna et fit place à un ministère Doumergue où Caillaux reprit les finances, où la guerre fut donnée à Noulens partisan de la loi de 3 ans, et l'intérieur à Malvy, qui travaillait à lui faire échec.

---

(1) Ainsi il allégua que l'impôt de 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières du 29 juin 1872 n'avait pas fait baisser les cours : cependant cet impôt amena bien une baisse, mais une baisse peu sensible, à cause de la joie et de la confiance qui régna après le succès de l'emprunt de 3 milliards. Mais la hausse rapide de la rente après cet emprunt ne fut pas accompagnée d'une hausse semblable sur les valeurs soumises à l'impôt, et cette différence prouve contre la thèse en question. — Ne pas dire non plus que la diminution de l'income-tax anglais en 1903 a été suivie, néanmoins, de la baisse des consolidés, qui auraient dû cependant hausser en proportion de cette baisse, car en avril 1903 le 2 3/4 anglais est devenu automatiquement du 2 1/2. En réalité les événements, ou même simplement la disposition des esprits, décident du cours des valeurs, et parmi les influences multiples qui s'exercent sur ce cours il est parfois difficile de faire la part de chacune. Mais il n'en est pas moins excessif de nier la part prépondérante du montant net du coupon sur la valeur du titre en capital.

(2) Ainsi cet exemple encore : en avril 1908 le 3 0/0 français était à 96,36, en août, à 96,82, malgré le vote par la Chambre, lors de la discussion de l'impôt sur le revenu, le 25 mai, de l'extension de cet impôt à la rente. — Ce vote était un vote en l'air, sans conséquence immédiate ; il en aurait été certainement tout autrement si le coupon de juillet avait cessé d'être payé intégralement.

(3) Théodore Reinach, qui parla contre l'exemption d'impôt de la rente, jugeait lui-même nécessaire une exemption pendant 10 ans.

Nouveau ministère Caillaux. — Plus que jamais parut alors imminent cet impôt sur les riches dont la nouvelle équipe ministérielle était si éprise (1), et dont un homme, qui ne prévoyait sans doute guère alors qu'un jour viendrait où les événements le jetteraient lui-même du côté des socialistes, raillait les enthousiasmes et les haines dans un discours célèbre. « Il y a dans notre démocratie, disait Briand à Saint-Etienne, des impatiences fébriles, des ploutocrates démagogues qui courent vers le progrès d'une course si frénétique, que nous nous essouflons à vouloir les suivre : ils veulent le tout ou rien. Dans le moment même où ils s'enrichissent avec une facilité si scandaleuse, dans ce moment même ils ont le poing tourné vers la richesse dans un geste si menaçant, si désordonné, si excessif, que nous avons le droit de nous demander si c'est bien pour l'atteindre, si ce n'est pas plutôt pour la protéger... Il y a des gens qui ne peuvent admettre le progrès que sous la forme d'une pince-monseigneur».

En réalité, cependant, elle n'était pas si pressée : elle ne l'était même pas de faire voter le budget de 1914, dont dès le 4 novembre 1913, le projet avait été déposé par le ministre Charles Dumont : 5.373.329.449 en dépenses, soit une énorme augmentation sur les 4.738 millions de dépenses de 1913, dont notamment 475 pour la guerre (dont 202 pour le Maroc et 170 pour la loi de 3 ans), 48.299.000 pour la marine, 35.858.000 pour l'instruction publique (2) (dont 24 millions pour les instituteurs, 1.800.000 pour avancement automatique, 2.800.000 pour reclassement du personnel

(1) Et dont la précédente l'était beaucoup moins, ce qui n'a pas été sans contribuer à sa chute. Charles Dumont déclarait dans son projet, avec une énergie remarquée, que le gouvernement se refusait à proposer des impositions qui par leur exagération pourraient arrêter dans leur développement les forces productrices de la nation et risqueraient d'être transformées en instruments de discorde et de ruine ; il faisait confiance à l'activité économique, à l'esprit de travail, d'épargne, d'invention et d'initiative de notre pays. « Dans la paix intérieure rétablie et l'ordre public assuré, la richesse publique ira se développant de telle manière que prélevant sur elle une part judicieuse... tant par les impôts réels que par les impôts personnels, le fisc fournira, au cours des prochaines années, les ressources nécessaires à tous les services dans la mesure de leurs besoins... » De telles déclarations enlevaient au ministère, auprès de la Chambre, le bénéfice de la netteté avec laquelle il affirmait la nécessité où le Parlement allait être de voter une taxe successorale sur le capital et un impôt progressif sur le revenu.

(2) Augmentation qui eut lieu, et même au-delà. La part de l'instruction publique dans le budget de 1914 passa à 347.810.375, venant de 309.139.995 dans celui de 1913, et presque toute cette augmentation provint du gros chapitre (132 dans le budget de 1914) des traitements de l'enseignement primaire moins les villes de plus de 150.000 habitants, qui monte à 225.189.570, après 192.933.870 en 1913, 179.496.414 en 1910, 158.645.620 en 1906.

primaire), 17 millions pour les P. T. T., etc. : dépenses telles, disait le rapporteur, qu'aucun budget depuis 40 ans n'en a connu d'équivalentes. Il y avait à trouver 794 millions de ressources nouvelles, le gouvernement ne jugeant pas pouvoir demander à l'impôt plus de 300 millions, auxquels viendraient s'ajouter en 1915 les recettes supplémentaires que donnerait l'impôt personnel sur le revenu et l'impôt sur le capital successoral « seules charges que le pays puisse supporter sans être gêné dans son effort de labeur et d'épargne. Aller plus loin serait entraver le développement des forces productives de la nation et risquer de transformer les impôts en instruments de discorde et de ruine ». Les impôts qu'il admettait ne brillaient point par la nouveauté : décimes additionnels à la patente, aux droits d'enregistrement, à la foncière bâtie, etc., doublement du timbre sur les effets de commerce, doublement du droit sur les opérations de bourse, relèvement du droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels (83.100.200), sucres (en forte augmentation sur 1912 etc.), l'impôt sur la bière, etc., etc.

La chute du ministère le dispensa de la pénible tâche de les faire voter, et la charge incomba à Caillaux qui, sans hâte d'ailleurs (il attendit jusqu'au 15 janvier pour formuler son programme), faute de pouvoir encore appliquer son impôt préféré, trancha dans le vif : il retira du budget pour les mettre dans un compte spécial 234 millions de dépenses du Maroc, raya encore 50 millions de dépenses dans les divers ministères, se proposa de demander 112 millions 500.000 au compte provisionnel, se procura 186.090.535 sur le papier en calculant les évaluations de recettes non d'après la pénultième (ici 1912) selon la coutume mais d'après les recouvrements de 1913, plus avantageux, annonça, l'intention de demander 168 millions à une émission d'obligations à court terme, et projeta pour 43 millions d'impôts, répression des fraudes en matière de droits de succession, augmentation des droits sur les ventes de meubles et les cessions de fonds de commerce, graduation du timbre de quittance, majoration de la patente des cinématographes, relèvement de l'impôt sur les opérations de bourse, réduction de la tolérance de poids pour la déclaration en douane, doublement des droits sur l'absinthe, etc., etc. : enfin s'appropriant une idée de son prédécesseur il émit l'avis, pour ménager le passage de la situation présente à une situation nouvelle, d'affecter chaque année à partir de 1915, jusqu'à une date qu'on ne pouvait reculer au-delà de 7 ou 8 ans, une annuité de 15 millions, progressivement accrue, pour couvrir les charges d'un emprunt considérable, à émission échelonnée, qui liquiderait tout le passif du Trésor. Il fallait beaucoup d'optimisme pour demander à de telles combinaisons l'équilibre d'un budget si difficile. Aussi bien le ministre réservait-il plus de

place dans son esprit, et le plus tôt possible dans les faits, à un certain impôt sur le capital, du moins sur les fortunes de plus de 30.000, après déduction de 5.000 fr. par enfant à la charge, progressif, par tranches, ne dépassant jamais 2,50 pour 1000, établi sur des déclarations renouvelables tous les 5 ans sauf variations supérieures à 1 /10 dans la fortune des assujettis, dont il déposa le projet le 15 janvier 1914. Il pensait pouvoir en tirer 190 millions, bien utiles pour le budget de 1915. Mais il espérait surtout pouvoir y trouver de grandes facilités pour la perception exacte de son autre création favorite, l'impôt sur le revenu. Les deux systèmes, disait-il, se conjuguant et se complétant mutuellement, constitueraient un mécanisme fiscal parfaitement souple et coordonné. Et nullement spoliateur : un capital de 100.000, rapportant 4 0/0, ne paierait que 1,50 0/0 de son revenu, un de 200.000, 2, 63 0 /0, un de 500.000, 3, 33, un de 1 million, 4,15, de 10 millions, 6,04 0 /0. On atteindrait ainsi le plein équilibre « qu'une politique persistante d'économie et de mesure assurera complètement en 1917, cependant que des impôts en relation intime avec la richesse du pays se développeront, en même temps que s'accroîtra la prospérité générale, et apporteront à l'Etat les bienfaits de leurs plus-values ». Réponse catégorique à faire à ceux qui accusaient le ministre de ne savoir qu'ajourner ce qu'il avait réclamé lui-même comme urgent. Quelle ressource aussi pour les budgets futurs que cet impôt conjugué sur le capital et sur le revenu (190 millions de l'impôt sur le capital et 150 de l'impôt snr le revenu) avec lequel on trouverait aisément de quoi faire face aux intérêts et à l'amortissement des emprunts que nécessiteraient les besoins de la guerre et de la marine, et qui pourraient d'ailleurs n'être émis que successivement, au fur et à mesure de ces besoins ! (1).

Discussion des propositions ministérielles. — La commission du budget de la Chambre accepta sans difficulté et ne modifia que sur des points sans importance les propositions ministérielles : elle releva de 2 millions les prévisions de dépenses, réduisit de 1 /12 en raison de la date tardive les prévisions de ressources à en attendre pour 1914, et pour compenser cette perte proposa d'élever à 190 millions l'émission d'obligations à court terme.

Mais la commission sénatoriale, et son rapporteur Aimond, n'entrèrent pas du tout dans cette voie. Réforme de la contribution fon-

(1) Il en projetait en effet un de 1.830 millions, dont 1.470 pour la guerre et 420 pour la marine, à émettre par tranches successives. Au fond sa politique était de reculer le plus possible cet emprunt si nécessaire de liquidation.

cière, bâtie et non bâtie, réforme de l'impôt sur les valeurs mobilières, elle y consentait volontiers : mais un bouleversement complet de toutes ces contributions directes ne lui paraissait ni possible, ni désirable, et surtout tant que la question des taxes départementales et communales n'aurait pas été résolue : elle refusait de faire ce saut formidable dans l'inconnu : elle ne pensait pas que l'assiette de l'income-tax anglais fût une chose si merveilleuse, elle notait que sur 1.036 millions de produit de l'income-tax, 900 venant de la cédule commerciale et presque tout le reste de la propriété bâtie ou non bâtie, quantité de revenus y échappaient, et qu'il en serait de même en France, avec des conséquences plus graves encore : elle répugnait à la pensée de laisser de côté 19 milliards de revenus pour ne faire peser la charge fiscale que sur 8, et elle apercevait, du premier coup, un trou de 74 millions devant résulter de l'application du programme ministériel (discours Aimond du 6 février) : elle pensait qu'il fallait se contenter d'une réforme modérée et d'une déclaration facultative, en évitant de froisser, de mécontenter, d'alarmer. Ribot dans son discours du 17 février disait le vrai mot de la situation : «ce qui fait que la déclaration effraie tant, dans notre pays, c'est qu'on n'est pas sûr de trouver un corps de fonctionnaires assez indépendant pour porter le poids de l'application d'un pareil système ». La Chambre elle-même d'ailleurs (discours du 19 février) avait reconnu l'impossibilité d'émettre un vote intégral avant les élections, et demandé qu'on écartât la question des patentes et qu'on statuât seulement sur la péréquation du foncier, sur les valeurs mobilières et sur la suppression de la personnelle-mobilière. Le 25 février le Sénat repoussa par 140 voix contre 134 un amendement Perchot portant « qu'en remplacement des contributions directes il serait établi des impôts réels sur les revenus de toutes catégories, et un impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu de chaque chef de famille». Ce vote était la condamnation, ou tout au moins l'ajournement, du système Caillaux, et ne laissait place, pour le moment, qu'à une réforme partielle. Bientôt même le Sénat allait disjoindre en vue d'une discussion ultérieure le titre III du projet que sa commission lui présentait, relatif à un impôt général sur le revenu, et la discussion se trouvait ainsi réduite au titre I sur la foncière, et II, sur les valeurs mobilières.

Ce n'était pas le seul échec subi par la politique ministérielle. A dessein, ou autrement, Caillaux avait omis de mentionner la rente dans son énumération des valeurs sur lesquelles devait être prélevé l'impôt sur le revenu : vivement repris par Jaurès à cette occasion il mit cette omission sur le compte d'un oubli, ou d'un retard, vu les modalités spéciales de perception qu'il faudrait établir sur la rente pour

l'exemption à la base dont il conviendrait de faire bénéficier les porteurs établissant ne pas avoir plus de 1.250 fr. de revenu en tout : il dut le 12 mars pour se justifier tout à fait auprès de ses alliés politiques affirmer son intention d'imposer la rente, même par retenue sur le coupon, tandis que le 13 le Sénat votait le maintien du principe de l'immunité de la rente et que bien des coups de Bourse étaient facilités par ces déplorables contradictions. L'autorité morale de Caillaux était en même temps gravement atteinte par la preuve faite que dans son précédent ministère, en 1912, il avait pesé sur le procureur général Fabre pour faire renvoyer après vacation, en l'espèce pour empêcher une condamnation, l'affaire de l'escroc Rochette. Le déchaînement de l'opinion devint irrésistible lorsque le 16 mars Mme Caillaux assassina dans les bureaux du *Figaro* Calmette, directeur de ce journal, qui avait mené une vive campagne de presse contre son mari. Caillaux démissionna après ce drame, et les finances passèrent à René Renoult, très partisan, lui aussi, de l'impôt sur le revenu et sur la rente. Mais le Sénat persistait dans sa résistance ; d'autre part le temps marchait, l'idée de reparaître devant les électeurs sans leur apporter quelque chose terrifiait les plus fermes courages. La proximité des élections inclinait à faire dire que puisque le Sénat n'avait accepté que 3 des impôts cédulaires dont la réunion devait servir de support à l'impôt global, mieux valait utiliser ces fragments que laisser tout au suspens.

Loi du 29 *mars* 1914 *(réforme de la foncière, aggravation de l'impôt sur les valeurs mobilières)*. — Le Sénat ayant le 21 mars voté la disjonction du titre impôt général sur le revenu, la loi générale qu'on ne pouvait pas parvenir à voter fit place à la loi partielle du 29 mars concernant la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties (l'impôt foncier non bâti était, dit Lintilhac, le plus mal bâti de nos impôts), et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières françaises et étrangères, 3 des 7 impôts cédulaires qui devaient être la base de l'impôt global. Les grands changements qu'apporta cette loi furent la transformation de la contribution foncière des propriétés non bâties d'impôt de répartition en impôt de quotité, de 4 0/0 du revenu imposable, diminué de 1/5, les évaluations de ce revenu imposable devant être révisées tous les 20 ans : de même pour les propriétés bâties. L'essentiel était que les propriétaires se sentissent dégrevés, surtout les petits propriétaires : les choses furent arrangées de manière à ce que l'impôt sur la terre fût allégé d'environ 50 millions. Les exemptions à la base ne furent naturellement pas oubliées : remise totale fut accordée pour les cotes de 8 fr. et au-dessous, remise de 8 fr. pour celles de 8,01 à

16 fr. aux propriétaires exploitant pour leur propre compte, et pourvu que la part revenant à l'Etat de leur contribution personnelle mobilière ne dépassât point 20 fr. Pratiquement l'effet de ces dégrèvements devait être à peu près égal à celui de la loi du 21 juillet 1897.

C'est sur les valeurs mobilières, ces grandes victimes de la fiscalité outrancière que les tragiques événements de 1914 et années suivantes allaient entraîner à leur suite, que l'on commença, dès lors, à reporter la charge que l'on voulait alléger pour les autres contribuables. L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières fut élevé à 4 0 /0 avec application à partir du 1er juillet 1914 : il fut étendu aux valeurs étrangères (et porté sur elles à 5 0 /0), aux rentes, obligations et autres effets publics des colonies françaises et des gouvernements étrangers : une série de prescriptions rigoureuses, avec sanctions redoutables, tendirent à empêcher tout propriétaire de valeurs étrangères d'en encaisser les revenus au dehors sans déclaration et sans acquittement de l'impôt, tout encaisseur, payeur, acheteur de coupons à les payer sans opérer immédiatement la retenue de cet impôt. De même que l'impôt sur le revenu les droits de timbre et de transmission qui frappaient les valeurs mobilières reçurent des augmentations sensibles : le droit annuel de transmission des titres au porteur, par exemple, passa de 0,25 les 100 francs à 0,30 et celui sur les titres nominatifs de 0,75 à 0,90. Ainsi 5 des 7 cédules de l'impôt Caillaux allaient maintenant entrer en application. C'était environ 100 millions de plus que devaient rendre les valeurs mobilières par opposition aux 60 millions environ perdus sur l'impôt foncier, compensation bien médiocre en présence de l'immensité des charges et qui était loin de combler le déficit.

Et le plus terrible était que les embarras inextricables dans lesquels on se trouvait ne corrigeaient nullement la Chambre de sa prodigalité quand l'intérêt électoral était en jeu. Prise d'une sorte de fièvre dans les derniers jours de son existence elle rejetait une surtaxe proposée sur quelques alcools, sous prétexte que cela exciterait à la fraude et favoriserait la consommation d'alcools frelatés : elle supprimait par 402 voix contre 96, à partir de 1915, les licences des débitants de boissons, soit environ 36 millions de sacrifiés (1), et elle s'obstinait jusqu'au dernier moment (1er avril) à incorporer dans la loi de finances tout le projet d'impôt sur le revenu, ce qui rendait le vote du budget impossible et acculait à de nouveaux dou-

---

(1) L'article 26 de la loi du 13 juillet 1914 restreignit cette suppression de la licence aux débitants ne vendant que des boissons non alcooliques, à l'exclusion absolue des spiritueux et apéritifs de toute nature.

zièmes provisoires. Quand elle se sépara, et que la nouvelle Chambre fut élue (26 avril-10 mai) il n'y avait donc toujours point de budget, mais simplement un projet fort boiteux.

Rapport d'Aimond au Sénat (2 avril 1914). — Le rapport d'Aimond au nom de la commission des finances du Sénat (2 avril) jugea sévèrement cette œuvre, ainsi que toutes les fautes qui avaient mis les finances de la République dans cet état lamentable. Il en faisait remonter l'origine à 1904, où avait été inaugurée une nouvelle politique financière et où avait commencé simultanément le grossissement de nos dépenses militaires et de nos dépenses sociales : mais plus encore peut-être à 1906 où l'on avait laissé de côté la politique saine et virile recommandée par Poincaré et préféré la politique d'expédients, de réduction de crédits, d'établissement de comptes spéciaux, de dissimulation de dépenses, d'émission d'obligations à court terme, qui avait prévalu depuis lors, bien que Caillaux eût proclamé, à plusieurs reprises, qu'équilibrer un budget par l'émission d'obligations à court terme c'était écrire le déficit. Telle était cependant la politique qui l'avait emporté et qui avait préparé les embarras actuels. On était aux prises avec un déficit de 800 millions. Au Sénat ce chiffre ne provoquerait aucun étonnement car depuis plusieurs années les rapporteurs généraux de sa commission appellaient l'attention sur l'écart sans cesse grandissant entre les ressources normales et les dépenses réelles : ils mettaient à jour tous les artifices avec lesquels on essayait de le masquer : ils dénonçaient tous les moyens de fortune imaginés pour créer des ressources exceptionnelles et parfois purement fictives. Main tenant les nécessités de la défense nationale, plus pressantes que jamais, font apparaître à bref délai l'obligation de sacrifices nouveaux qu'il faudra demander au pays par une aggravation de charges, qui paraîtra d'autant plus lourde qu'elle aura été plus imprévue. Peut-être ne présentait-on plus de budgets sincères parce que les dépenses nouvelles et inéluctables étaient volontairement diminuées dans les prévisions, et les dépenses nouvelles introduites sous forme d'annuités dont les premières, étaient de chiffres minimes mais prendraient simultanément tous leurs développements dans les budgets suivants. On se prêtait à la création de comptes spéciaux qui diminuent artificiellement les dépenses dans nos projets de budget, mais qui les augmentent considérablement lors du règlement des exercices, parce que ces comptes spéciaux échappent encore plus que les autres au contrôle parlementaire. On majorait les recettes par des expédients financiers, fort ingénieux sans doute, mais qui ont le grand inconvénient de laisser croire au

public que des ressources exceptionnelles donnent des recettes permanentes. Les gouvernements ont eu le grand tort de masquer aux yeux du plus grand nombre la situation exacte de nos finances et de laisser sans défense le budget contre les assauts annuels dont il est l'objet. « Aujourd'hui, l'heure n'est plus aux récriminations : il faut procéder au règlement du passif : emprunt et impôt sont également indispensables ».

On était à ce moment en face d'un nouveau projet voté par la Chambre le 1er avril, où les dépenses étaient ramenées à 5.089.286.000 les recettes portées à 4.921.678.110, et où la différence, 168 millions, était couverte par une émission d'obligations à court terme. Tout le projet d'impôt sur le revenu que la Chambre avait jadis voté s'y retrouvait (articles 7 à 28), à cette différence près que l'impôt sur le revenu si énergiquement prôné par Caillaux de 1907 à 1909 était un impôt de remplacement, tandis que l'impôt général sur le revenu qui allait être voté en 1914 était un impôt de superposition : et le fameux *jugement des morts* dont il a été tant parlé n'y était pas oublié. Au décès d'un contribuable le directeur des contributions directes, avec le concours de l'enregistrement, déterminait le revenu imposable du défunt pour l'année précédant celle au cours de laquelle il avait été ou dû être imposé la dernière fois avant son décès : ce revenu était ensuite diminué de 10 0/0 : et l'excédent du revenu ainsi établi sur le revenu imposé la dernière fois donnait lieu à la perception d'une taxe spéciale égale au quadruple de cet excédent : taxe payée par les ayants droits du redevable, faisant partie du passif héréditaire, et déduite de l'actif pour la perception des droits de mutation par décès. De pareilles propositions n'avaient aucune chance d'être agréées par le Sénat — dont cependant la résistance en ce qui concerne l'impôt global n'allait pas tarder à fléchir, quand eut été démontrée par la chute du ministère éphémère Ribot l'impossibilité de faire durer un ministère modéré avec la nouvelle Chambre.

Ministères Ribot, Viviani. — A sa première séance, le 10 juin, cette Chambre se trouva en face d'un ministère Viviani qui s'écroula de lui-même quand 2 de ses membres se retirèrent en protestant contre la loi de 3 ans, contre laquelle l'extrême gauche voulait absolument faire croire que le suffrage universel s'était prononcé. Un cabinet Ribot-Clémentel-Peytral lui succéda et ne dura qu'un jour, celui de la séance célèbre du 12 juin, ou les déclarations de Ribot, cependant singulièrement graves et de nature à faire trêve à toutes les dissensions intérieures (Ce que j'ai appris, dit-il, alors que j'était déjà tout près des responsabilités du pouvoir, a aggravé à mes yeux ses difficultés, et fait apparaître certaines autres plus grandes que celles

que j'avais vues, et surtout ce que je sais) furent littéralement hachées d'interruptions et d'imprécations socialistes (1). Il eut beau annoncer qu'il proposerait un impôt général sur le revenu, qu'il était juste que ceux qui avaient l'aisance et la richesse donnassent l'exemple à tous les contribuables, annoncer aussi sur le capital une contribution nouvelle, soit directement, soit plutôt sous forme de contribution lors du décès, un ordre du jour Dalimier-Puech qui refusait la confiance fut voté par 306 contre 262, et l'on revint à un nouveau ministère Viviani dont la tâche devait être d'obtenir de l'extrême gauche sa résignation à la loi de 3 ans contre la réalisation des réformes fiscales qu'elle réclamait si ardemment. Ce ne fut pas toujours chose aisée, et Jaurès continua d'attaquer la loi de 3 ans comme le plein épanouissement de l'esprit de routine, d'imprévoyance et d'inertie intellectuelle, comme le triomphe de la politique du moindre effort, de l'entassement dans les casernes de contingents sur contingents : mais le 16 juin fut voté un ordre du jour de confiance par 370 contre 137.

L'emprunt 3 1/2 1914. — A la veille d'obtenir l'impôt sur le revenu, avec bon espoir d'en obtenir un aussi sur le capital, la majorité pouvait maintenant permettre qu'on lui reparlât de ce projet d'emprunt, qu'elle avait jusque là repoussé surtout parce qu'elle craignait que ce ne fût un moyen d'éluder l'impôt sur le revenu. La nécessité en était si évidente qu'il ne pouvait guère trouver de contradicteurs. Son tort était plutôt son insuffisance, évidente puisque 6 mois auparavant 1.300 millions avaient été reconnus nécessaires et que depuis les besoins étaient devenus plus pressants : sa date trop tardive aussi : les hommes capables de réfléchir et de se souvenir purent constater avec tristesse que le 3 0/0 avait été à 85,25 encore en février et qu'il n'était plus maintenant qu'à 84,70. Quelques efforts furent tentés pour représenter que le prochain impôt sur le capital pouvait dispenser de l'emprunt : la réponse était trop facile : l'établissement du jour au lendemain d'un impôt sur le capital est impossible quand on ne possède aucune des données indispensables, aucun renseignement précis sur les diverses sources de revenus. Et l'urgence était extrême dans l'état fâcheux de la trésorerie. Le 19 juin la Chambre, le 20 le Sénat, votèrent la loi autorisant la négociation de la somme de rentes 3 1/2 amortissables en un délai

(1) Tout le monde connaît ce que cette phrase si grave du ministère inspira à Marcel Sembat : « Tous les arguments, mais pas celui-là ! Pas la panique ! » Un autre socialiste, Brizon, à propos des 870.000 hommes auxquels on disait portée l'armée allemande, s'écriait ; « Pas contre nous ! »

de 25 ans, nécessaire pour produire un capital effectif de 805 millions y compris les frais matériels de l'opération qui ne pourraient dépasser 5 millions : dont 600 pour les dépenses de la défense nationale et le surplus pour celles du Maroc. L'imposition des rentes étant alors tout à fait à la mode, on tint à astreindre les futures rentes 3 1/2 à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et on s'imagina ainsi avoir porté un coup aux capitalistes, qui en furent quittes pour payer leurs titres moins cher qu'ils ne les eussent payés si l'immunité de la rente avait été respectée. Mais ces gens n'avaient point lu Mirabeau et ne savaient pas avec quel mépris mêlé de colère le grand orateur avait parlé des gens qui poussent les gouvernements « à ce misérable grappillage ». — L'emprunt fut émis le 7 juillet à 91 : quand le 3 0/0 était à 83,45 on peut calculer le tort fait à l'Etat par son entêtement à offrir une rente astreinte à l'impôt (1). Aussi l'erreur devait elle être courte et les prochains emprunts, auxquel son s'attendait alors si peu, ont dû une partie de leur succès à l'énergie avec laquelle l'Etat emprunteur promit de ne jamais réduire la rente pour laquelle il demandait preneur. L'emprunt fut d'ailleurs facilement couvert (42 fois), soit par de petites souscriptions irréductibles de 7 fr. et de 14 fr. de rente, soit surtout (car le classement ne parait pas en avoir été excellent) par les grandes sociétés de crédit dont on disait beaucoup de mal, mais auxquelles on était bien aise d'avoir recours à l'occasion. Les deux premiers des 4 termes fixés pour le paiement des souscriptions étaient à peine rentrés qu'éclata la guerre, cette grande dévoratrice de capitaux qui ne devait faire qu'une bouchée de la petite somme que l'emprunt lui a fournie.

Vote de l'impôt général sur le revenu. — Si tardif qu'ait été l'emprunt, plus tardif encore fut le budget qui continuait à être ballotté d'une Chambre à l'autre. Diverses mesures fiscales votées par la Chambre furent repoussées par le Sénat qui à des impôts tracassiers et peu productifs, comme la patente des commerçants employant plus de cinq roulottiers, une des propositions qui firent alors le plus parler d'elles, préférait une augmentation des émissions d'obligations à court terme. Un pas décisif fut enfin franchi, l'année étant déjà plus d'à moitié passée, lorsque le Sénat se résigna le 2 juillet 1914, malgré la résistance opiniâtre de Boivin-Champeaux, à incorporer dans la loi de finances les 21 articles relatifs à l'établissement d'un impôt général sur le revenu : les dispositions en étaient modérées et faites évidemment dans le but d'effrayer le moins possible : impôt

(1) 1 fr. de rente française en 3 0/0, exempt, valait 27,81 ; 1 fr. de rente en 3 1/2, imposable, valait 26.

de 2 0/0 sur les revenus nets au-dessus de 5.000, plus 2.000 pour les personnes mariées et 1.000 pour chaque personne à la charge : revenus comptés pour leur entier seulement à partir de 25.000 : jusque-là, tranches de 5.000 avec des abattements des 4/5es, 3/5es, 2/5es, 1/5es : abattements nouveaux sur le chiffre de l'impôt, croissant avec le nombre des personnes à charge ; déclarations facultatives, détaillées ou non ; vérification de ces déclarations uniquement d'après les renseignements recueillis par tous les services publics en vertu des lois existantes : en cas d'insuffisance de taxation simple récupération des sommes non perçues : tout cela, évidemment, n'avait rien de bien menaçant, si en pareille matière le danger n'était pas ce qui est, mais ce qui pourra être.

Vote du budget 1914. — L'adoption de cet ensemble de mesures supprimait la principale difficulté qui arrêtât encore le vote du budget. Elle n'avait point malheureusement la vertu de rendre les pouvoirs publics plus ménagers des deniers du contribuable. Le jeu de navette habituel entre les deux Assemblées se termina par le vote le 13 juillet d'un budget de 5.191.643.985 fr. en dépenses (dont rien pour le Maroc) (1), et de 5.191.861.991 en recettes, dont 410 millions de recettes qui n'en étaient point à proprement parler, étant tout à fait exceptionnelles, à savoir 112 millions et demi représentant le solde créditeur du compte provisionnel et 298 millions d'obligations à court terme, car il avait fallu monter jusqu'à ce chiffre énorme et jusqu'alors sans exemple pour donner à ce monstrueux budget une apparence d'équilibre. C'était la conclusion lamentable d'une période de notre histoire financière dont nous n'avons pas lieu d'être fiers.

Progession des dépenses publiques. — Dans cette période qui commence en 1901, à peu près au moment où le parti radical, puis le parti radical-socialiste, puis le parti socialiste, prirent possession du pouvoir, le grossissement des dépenses publiques a été rapide et énorme. Pour ne comparer que des choses à peu près comparables, considérons le budget voté de 1901 (3.554 millions) et le budget voté également de 1914, 5.191 millions : c'est une différence de 1.637 millions, soit, pour 14 années, une augmentation moyenne annuelle de 117 millions, presque le triple de celle que nous avons constatée de 1891 à 1900. Mais il importe de distinguer dans cette période elle-

(1) Qui faisait l'objet d'un compte spécial, porté pour 1914 à 231.965.940 fr. Le Maroc, après avoir coûté en 1907 10.542.000, était parvenu à 63.062.000 en 1911, 133.677.000 en 1912, 212.208.000 en 1913.

même plusieurs sous-périodes fort différentes. Jusque vers 1907-1908, jusque vers le moment où fut atteint le quatrième milliard, l'augmentation est considérable sans être encore désordonnée : les dépenses sociales sont encore limitées. C'est surtout à partir de 1910 que la politique financière, pour reprendre une expression employée avec moins de justesse pour les premières années du gouvernement républicain, prend décidément le galop, sous la double influence des programmes sociaux ambitieux et des facilités que de considérables plus-values donnent à un prodigieux gaspillage. De 1901 à 1907 (3.701 millions de dépenses et 3.878, lors du règlement de ces deux budgets), l'augmentation moyenne annuelle se tient dans les environs de 25 millions : de 1907 à 1910 (4.321), elle passe brusquement à 147 (1) : de 1910 à 1914 toutes les digues sont rompues, et c'est un grossissement moyen annuel de près de 220 millions que présentent des budgets péniblement équilibrés en apparence et point du tout en réalité, grevés de charges écrasantes, dissimulant partie de ces charges dans des comptes spéciaux, budgets incomplets, peu sincères, faits d'expédients, et tellement atteints du mal déficitaire que des crises financières redoutables étaient inévitables, quand bien même la guerre ne fût pas venue mettre fin — en l'aggravant d'ailleurs — à un désarroi budgétaire qui dans toute hypothèse n'aurait pas pu se prolonger bien longtemps.

Comparaison avec les autres Etats de l'Europe. — Mais il importe maintenant, pour avoir une juste idée des choses, de jeter un coup d'œil rapide sur les budgets des principaux Etats de l'Europe (2), car de là dépend en grande partie le jugement définitif à porter.

Des 2.570 millions du budget de dépenses de 1876 aux 5.191 de celui de 1914 la différence est du double et elle serait bien plus grande encore si ce dernier avait compris tout ce qu'il aurait dû comprendre. Certes la France n'est pas la seule dans ce cas et longue serait la liste des Etats dans lesquels, dans le même laps de temps ou à peu près, les

---

(1) De 1891 à 1901 (Caillaux, lettre du 15 janvier 1914) l'augmentation moyenne annuelle des dépenses a été de 38.947.000; de 1902 à 1911, de 83.210.791. Ces 83 millions deviendraient presque 128 si l'on faisait porter le calcul sur les années 1901 et 1914.

(2) Sommairement d'ailleurs : des comparaisons approfondies sont choses extrêmement difficile, car il faut tenir compte d'une foule de circonstances diverses : extension plus ou moins grande des attributions de l'Etat, importance plus ou moins grande du domaine public, propriété des chemins de fer, partage, très inégal selon les Etats, entre dépenses d'Etat et dépenses des provinces ou des villes, extension plus ou moins considérable des budgets annexes, etc. ; elles requerraient une place qu'il m'est impossible de leur donner ici.

dépenses publiques ont doublé, ou même plus que doublé. Le budget anglais de 80 millions de livres sterling en 1877-1878 passe par une série d'augmentations qui l'amènent à 195 en 1912-13. Les dépenses de l'Empire d'Allemagne (abstraction faite de celles des Etats confédérés) sont de 1.222 millions de marks en 1892-93, de 2.417 en 1903-04, et atteignent 3.286 à la veille de la grande guerre, dont l'approche est précisément la cause essentielle de cette augmentation. L'Italie a un budget de dépenses de 1.317 millions en 1879, de 1.680 en 1901-1902, de 2.570 en 1913-1914. La Belgique, entraînée dans le mouvement général, a des budgets d'environ 300 millions en 1876, de 800 vers 1914. La Russie passe de 802 millions de roubles en 1884 à 2.720 en 1910, 2.846 en 1911. Mais, sans parler de ceux de ces Etats comme la Russie — ou même comme l'Angleterre à cause des frais énormes de la guerre du Transvaal — où des guerres expliquent et justifient ce formidable accroissement des dépenses publiques, s'ajoutant à toutes les autres raisons, développement de la civilisation, augmentation des besoins, augmentation aussi des moyens de les satisfaire — il est deux circonstances essentielles qui auraient dû empêcher la France de s'abandonner si aisément à la tendance universelle à un train de vie un peu large : l'une est que sa population stationnaire, même, à certains moments de la période dont il vient de s'agir dans cette histoire, rétrograde, la met dans des conditions bien différentes de celles des puissances voisines : il ne naît pas de nouveaux contribuables en France, et le poids des dépenses publiques, quand il s'alourdit, y est plus difficile à porter qu'ailleurs où des épaules bien plus nombreuses supportent leur part de cette augmentation. L'autre c'est que chez elle une dette publique plus considérable que nulle part ailleurs, et (du moins pendant longtemps) manquant d'amortissement, devrait aussi la prémunir davantage contre la tentation de se laisser aller à dépenser beaucoup. C'est ce qui a été malheureusement trop perdu de vue pendant les 30 ou 40 ans qui ont précédé la grande guerre, pendant lesquels la grande préoccupation des nouvelles couches sociales qui arrivaient au pouvoir et des gouvernements qui dépendaient de leurs suffrages, a toujours été d'avoir le plus possible de traitements, de retraites et d'avantages, payés par des contributions dont elles sentiraient le poids le moins possible. Les gouvernements démocratiques sont essentiellement, et plus que tous autres, des gouvernements dépensiers. Ce sont aussi des gouvernements imprévoyants, qui n'aiment pas laisser troubler leur quiétude par le souci de périls possibles et qui se figurent volontiers que les choses continueront toujours à marcher de leur pas accoutumé. Quand la guerre les menace, comme en 1905, quand elle les atteint comme en 1914,

elle coûte alors plus cher qu'à d'autres parce qu'ils n'y sont nullement préparés. Une preuve frappante de cette vérité est fournie par cet emprunt de 1914 qui aurait pu, étant contracté plus tôt, l'être à des conditions bien moins onéreuses, permettre dans l'armement des améliorations bien nécessaires, et qui pour avoir été trop réduit et trop retardé fut à peu près inutile.

D'autres ressources heureusement se révèlent : le crédit de la France était tellement puissant que dès le premier moment il put fournir aux frais de la lutte la plus gigantesque que le monde eût encore vue. Reste à savoir si les mauvaises habitudes contractées et aggravées pendant cette guerre, si les fautes énormes qui ont été faites après elle, ne seront pas pour ses finances une épreuve plus redoutable que la guerre elle-même.

APPENDICE

Résumé de l'histoire des finances du 1er aout 1914 a 1929

—

Rôle considérable de la Banque de France. — C'est au crédit inaltérable de la Banque de France, à son encaisse de 4.766 millions dont 4.141 d'or, à sa circulation parfaitement saine de 6.683 millions, à ses petits billets de 5 fr. et de 20 fr. tout prêts à être mis en circulation au premier signal, que l'on dut de traverser en somme heureusement les jours troubles qui précédèrent et suivirent immédiatement le 2 août 1914. Elle permit d'abord aux banques de dépôt, assaillies de demandes de retraits, d'y faire face en leur consentant des réescomptes si considérables que son portefeuille commercial passa en six jours de 1.583 millions à 3.426 le 3 août. Puis, la crise étant d'une gravité exceptionnelle, il fallut proroger de 30 jours l'échéance des effets de commerce, un délai égal fut accordé aux établissements de crédit pour le remboursement des dépôts et comptes courants : délais et prorogations plusieurs fois prolongés par la suite. La Bourse est fermée et ne rouvrira que le 27 septembre. La Banque seule n'est nullement ébranlée. La loi du 29 décembre 1911 qui permettait l'élévation de sa circulation de 6.800 millions à 12 milliards s'exécute avec succès. Ses avances sont la principale ressource qui permet de soutenir le poids très lourd de la guerre, 8.349 millions pour les cinq derniers mois 1914 (frais de guerre proprement dits et allocations, secours de chômage, secours aux réfugiés, etc.).

Bons de la Défense Nationale. — Il faut ajouter toutefois les Bons de la Défense Nationale que Ribot a eu l'heureuse idée de créer par décret du 13 septembre, donc au lendemain de la victoire de la Marne : placement temporaire, à 5 0/0, payables d'avance, offert aux capitalistes qui veulent employer, mais ne pas livrer leurs disponibilités plus de 3 mois, 6 mois, 1 an (plus tard même 1 mois),

et qui obtiendront un succès considérable. Dès le 15 décembre il en aura été émis pour 1 milliard, plus 102 millions placés à l'étranger : au 31 juillet 1916 il en existera 13.166 millions: puis la moyenne atteindra 1 milliard à 1.100 millions par mois; à la fin de 1921 le total des Bons émis atteindra, semble-t-il, 58.500 millions. — D'autres ressources, mais bien moins importantes, sont la rentrée, fort difficile, de ce qui reste dû sur l'emprunt de 805 millions : il fallut proroger les délais, promettre que les titres seraient toujours admis pour leur valeur initiale de 91 dans toutes les émissions de rentes ou d'obligations à court terme. La rentrée des impôts était naturellement aussi très difficile. Ribot put cependant proclamer, et avec raison, que le terme de la guerre ne dépendrait à aucun moment de l'état de nos ressources financières.

Finances de guerre en 1915 *et* 1916. — Point de budget possible en 1915, mais de simples prévisions, tout au plus par semestres, bientôt par trimestres : celles que fit Ribot pour le premier semestre 1915 furent de 8.525.264.707 : point non plus d'innovation possible en fait d'impôt : l'impôt général sur le revenu qui devait être perçu à partir du 1er janvier 1915 dut être ajourné à 1916 : avec les faibles rendements des impôts existants les seules ressources sont les Bons de la Défense, les obligations de la Défense établies par décret du 1er février, émises à 96,50 et remboursables en 1925, les avances obtenues aux Etats-Unis et surtout en Angleterre (obtenues sans beaucoup d'enthousiasme comme l'a montré M. Lucien Petit dans son livre sur les Finances extérieures de la France, mais suffisantes cependant pour que le cours de la livre se soit fixé au chiffre relativement favorable de 27 fr.) : enfin, et surtout, l'emprunt perpétuel que permettait maintenant l'amélioration de la situation militaire et la confiance rétablie dans les destinées de la France. En novembre 1915 Ribot adresse un vibrant appel à cette armée de l'épargne française qu'il adjure de se lever, comme l'autre, car « si la France venait à être vaincue, ses réserves seraient la rançon de la défaite au lieu d'être le prix de la victoire ». Une loi de novembre 1915 décide l'émission d'un emprunt, de chiffre non déterminé, en 5 0/0 perpétuel, au cours de 88, payable en espèces, Bons ou Obligations, inconvertible avant 1931, et jouissant de l'immunité d'impôt. Faculté est donnée de souscrire avec des titres 3 0/0 au cours de 66, à condition d'apporter en même temps en espèces, Bons ou obligations, un capital double de celui constitué en 3 0/0. — Soutenu par une propagande habile et énergique l'emprunt obtient un succès considérable : il est souscrit pour 15.150 millions de capital nominal, 13.305 de capital réel, dont 2.244 en Bons, 3.316 en Obligations, 1.439 en

rente 3 0/0, le reste en espèces, et dont 1 milliard environ en Angleterre, par 3.133.000 souscripteurs. Succès éclatant : inférieur toutefois à celui que venait de remporter l'Angleterre en faisant réussir, en 4 1/2 au pair et sans aucune exemption d'impôt, l'emprunt le plus colossal que le monde eût encore jamais vu.

L'emprunt de 1915 arrête un moment, mais un moment seulement, le flot montant des Bons et des Obligations, et dès septembre 1916 doit en être décidé un second, émis en octobre, auquel 3 millions de souscripteurs apportent un capital nominal en espèces, Bons, Obligations, rentes 3 1/2, etc., de 11.513 millions, réel de 10.061. Mais tout était submergé par le torrent des dépenses, semblable à un fleuve qui a rompu ses digues (Caillaux) : 22.804 millions en 1915, 32.350 en 1916. Une création de ressources régulières et permanentes s'impose.

La question fiscale en 1916. — La raison eût demandé l'addition de décimes supplémentaires aux contributions existantes, mais les passions politiques et sociales dominant dans la Chambre n'entendaient nullement renoncer à leur but principal, l'établissement d'un régime fiscal tout différent. Elles forcèrent Ribot, qui voulait ajourner encore l'application de l'impôt général sur le revenu, à le faire établir en 1916, avec un rendement infime, comme il était facile de le prévoir, 35 millions. Ribot réclamait du moins des augmentations notables sur les contributions directes existantes avec des facilités de dégrèvement pour les contribuables privés de leurs revenus, élévation à 400 fr. du droit de consommation de l'alcool et suppression du privilège des bouilleurs de cru pour réduire l'alcoolisme « fléau qui paralyse le travail national et réduit les forces du pays », etc. : tous ces projets devaient procurer une augmentation de 1.092 millions : mais ils se heurtèrent à une opposition insurmontable ou furent dénaturés. Au contraire fut élevé à 10 0/0 au lieu de 5 le taux de l'impôt général sur le revenu, avec déclaration détaillée par nature de revenus, et abaissée à 3.000 au lieu de 5.000 la limite minimum de l'assujettissement à l'impôt. Certains des impôts indirects, les droits sur les boissons notamment, furent un peu relevés malgré une résistance obstinée de l'extrême-gauche. La loi fiscale du 30 décembre 1916 fut présumée devoir donner une augmentation de produit d'environ 1.150 millions. — Dès le 1er juillet 1916 avait été institué l'impôt sur les bénéfices de guerre, vivement réclamé par l'opinion en présence des enrichissements dûs à la guerre, qui pouvait être très productif, mais qui était d'assiette longue et compliquée : on avait prévu 580 millions de recette pour 1917, autant pour 1918, 1.650 pour 1919, et au 1er juillet 1919 les recou-

vrements n'auront encore atteint que 1.023.805.300. Le taux, de 50 0/0 d'abord fut porté ensuite, progressant avec le chiffre des bénéfices, jusqu'à 60 0/0, même 80 0/0 : l'impôt est monté sur le papier jusqu'à 16.083 millions. Une partie assez notable a pu en être payée en titres de rentes.

Les changes. — Les augmentations d'impôts étaient nécessaires mais condamnées à être insuffisantes. Elles étaient d'abord quasi annihilées, quoi qu'on fît, par l'augmentation plus rapide des dépenses et par la dépréciation de la monnaie, conséquence de la multiplication des billets de banque et de l'augmentation de la circulation fiduciaire. L'énormité de nos achats à l'étranger et la presque disparition de nos exportations contribuait aussi à produire une crise de change, un peu atténuée par les crédits ouverts en Angleterre, aux Etats-Unis, par l'aliénation de nos valeurs américaines, par les prêts de valeurs étrangères que l'Etat se fit faire à des conditions fort tentantes, par les efforts du gouvernement pour faire apporter à la Banque l'or resté entre les mains des particuliers. Grâce à l'appui anglais et américain livre sterling et dollar se fixèrent, à peu près sans changement, à 27,15 et 5,70 : mais le franc tomba en 1918 de 50 0/0 en Suisse, et la perte fut énorme aussi en Espagne, Hollande, Etats scandinaves, etc. Tous les moyens possibles sont employés pour se procurer du change et atténuer la perte que subit le billet de banque. Des exhortations à l'économie, des mesures de restriction dans la consommation, sont prodiguées par le gouvernement, mais avec peu de succès, le gouvernement lui-même étant fort loin de donner l'exemple. L'avilissement de la monnaie augmentant les prix entraîne des augmentations de salaires, d'allocations, d'indemnités de cherté de vie, et les moyens d'achat ainsi répandus dans le public accroissent le prix de toutes choses. On est pris ainsi dans le plus déplorable engrenage. Les dépenses militaires et les dépenses exceptionnelles des services civils passent de 19.455.488 en 1915 à 27.240.000 en 1916, 34.005.000 en 1917 : et les dépenses *ordinaires* des services civils subissent elles-mêmes une progression marquée, 2.381 millions en 1916, 2.750 en 1917. Les avances de la Banque servent à couvrir toutes ces dépenses et la circulation fiduciaire atteint 22.336 millions à la fin de 1917, le maximum des avances de l'Etat est porté à 18 milliards, et les Bons de la Défense atteignent le total de près de 23 milliards.

Emprunts et impôts en 1917. — D'où nécessité d'un gros emprunt de consolidation : Klotz, ministre des finances, le propose en 4 0/0, garanti pendant 25 ans contre tout remboursement ou conversion,

et limité à 10 milliards, les emprunts illimités présentant quelques inconvénients : toutefois les souscriptions en Bons et Obligations seront irréductibles. Il est émis à 68,60, c'est-à-dire que le taux réel est de 5,83 0/0 : il est souscrit 10.276 millions, correspondant à un capital nominal de 14.950.

L'année 1917, une des plus critiques de la guerre, a vu disparaître ce qui subsistait des Quatre Vieilles contributions directes et s'établir ce qui restait à créer des impôts cédulaires compris dans le plan Caillaux de 1907, à savoir l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, sur les bénéfices agricoles, sur les traitements, salaires et pensions, et sur les bénéfices des professions libérales. Par la loi du 31 juillet 1917 disparurent la patente (149 millions), la personnelle-mobilière (110), les portes et fenêtres (66), et prirent naissance l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux évalué 175,5, sur les traitements (10), sur les créances (4), sur l'exploitation agricole (4), sur les professions non commerciales (5) : en outre devait être établie une taxe civique absolument générale, de 3, 6 ou 9 fr. par tête, selon la population des communes, d'un produit estimé à 41 millions. Total 239,5 inférieur aux 325 millions d'impôts supprimés : mais en majorant de 25 0/0 le produit des nouveaux, soit 55 millions, en relevant dans la même proportion foncière et impôt sur le revenu des valeurs mobilières (soit 39 et 38 millions), en élevant de 10 à 12,50 0/0 le taux de l'impôt général sur le revenu (41 millions), on arrivait à un total de 412, et Dumesnil, principal auteur de cette réforme, pouvait la saluer avec emphase comme la réalisation enfin de la justice fiscale et comme le moyen sûr de triompher de toutes les difficultés financières que guerre et après-guerre pourraient présenter. — En réalité c'était un saut dans l'inconnu, et dès le début fut éliminée une importante partie du projet et la plus justifiable, la taxe civique.

D'ailleurs les besoins sont tellement grands qu'il faut continuer à chercher partout des ressources nouvelles et que les projets d'impôts se succèdent sur les transports, les affiches, l'éclairage à l'électricité et au gaz, les successions (à cet égard on peut rappeler l'extravagant projet d'une taxe de 0,30 par 100 fr. sur tous les capitaux supérieurs à 2.000 recueillis antérieurement à titre gratuit, existant ou n'existant plus, projet qui fut mis de côté à peine connu). Mais les droits de succession, majorés à mesure que diminuait le nombre des enfants vivants ou représentés, et considérablement augmentés par rapport aux tarifs de 1910 (droits en ligne directe en 1910 de 1 à 6,50 0/0, et dans la loi du 31 décembre 1917 de 1 à 12 0/0, et ainsi de suite) furent une notable partie des impôts établis par la loi du 31 décembre 1917 qui s'était proposé d'ajouter 1.266 millions

aux 6.542 millions de taxes déjà existantes : loi qui pourrait, on l'espérait, permettre de couvrir les dépenses des services civils, les seules qui pussent encore faire l'objet d'un budget régulier. A côté des droits de succession y apparaissait une nouvelle invention fiscale, une taxe sur les paiements, très majorée quand il s'agissait d'objets de luxe.

Emprunts et impôts en 1918. — Ces pénibles tentatives de retour partiel à un budget régulier remplissent toute l'année 1918 : c'est 8.366 millions qu'il faut trouver pour pourvoir par des revenus réguliers aux dépenses civiles, et de nouvelles ressources sont demandées aux tabacs, aux boissons (contre quoi Klotz eut une lutte acharnée à soutenir contre l'extrême-gauche), à l'élévation d'abord à 14, puis à 16, puis à 17,50 0/0 du taux de l'impôt général sur le revenu, etc. La loi du 26 juin 1918 sanctionne enfin la plupart des propositions ministérielles. Mais les dépenses de guerre continuent à être en dehors et au-dessus de toutes les prévisions exactes et elles croissent dans d'énormes proportions : elles sont estimées 9.200 millions pour le premier trimestre, 10.200 pour le second, 10.700 pour le troisième, 12.328 pour le quatrième, qui voit enfin la fin de la guerre.

C'est dire que l'appel aux ressources extraordinaires continuaient à être de plus en plus nécessaire. Un 4me emprunt en 4 0/0, à 70,80, venait d'être décidé lorsque les événements transformèrent cet emprunt de guerre en emprunt de la Victoire. Il fut souscrit par 7 millions de Français ou d'étrangers, avec un enthousiasme extraordinaire. La souscription atteignit un total de 1.140 millions de rente, et en capital une valeur nominale de près de 30 milliards, 21 1/2 de valeur réelle. Grande victoire financière qui frappa fortement les esprits.

Une autre qui passa plus inaperçue et qui cependant était aussi d'importance capitale fut le vote, 30 juillet 1918, après de longs retards causés par la répugnance d'une grande partie de la Chambre à faire quoi que ce soit qui eût l'air d'une concession à la « *féodalité financière* » du renouvellement pour 25 ans du privilège de la Banque de France qui allait expirer avec l'année 1920. Le pays entier cependant attendait avec impatience cette loi dont dépendait le crédit du billet de banque.

Coût de la guerre. — L'année 1919 ayant été encore, financièrement parlant, une véritable année de guerre, pour le plus grand malheur du pays, les charges que la France a eu à supporter d'août 1914 à la fin de 1919 peuvent être évaluées à 200 milliards dont 53 ont été fournis par les 4 grands emprunts ci-dessus men-

tionnés, 11 par les différents moyens de Trésorerie dont les plus importants de beaucoup ont été les avances de la Banque qui du chiffre primitif de 2.900 millions furent portées à un maximum de 21 le 5 juin 1918, de 27 le 17 juillet 1919, le maximum de la circulation passant en même temps de 12 à 40 milliards, les Bons de la Défense Nationale, et autres avances que l'on put se procurer : et dont enfin une partie très insuffisante, 33 milliards, fut obtenue de l'impôt. La dette, pour la plus grande partie de beaucoup dette non consolidée, sortit donc très accrue de la guerre et la situation financière du pays était évidemment très compromise. Un malheur de plus fut qu'on ne s'en rendit pas suffisamment compte, que les pratiques de guerre survécurent quelque temps à la guerre elle-même, et c'est pour cela que l'année 1919 a été très justement appelée par M. Allix une des plus désastreuses de notre histoire financière. Le même auteur a qualifié, non moins justement, de scandaleuse, la manière dont nos finances y furent gérées.

L'année 1919. — Sans doute il était très difficile au lendemain d'une guerre si pénible et d'une victoire dont on s'exagérait la portée de revenir à une existence de travail et d'économie, bien passée de mode d'ailleurs même avant la guerre, mais elle eût été cependant très nécessaire : surtout il eût fallu, à tous égards, ne pas répéter à tout moment la fameuse phrase *le Boche paiera*, phrase si bien faite pour pousser à toutes les dépenses, pour abriter toutes les compromissions et toutes les lâchetés. C'est cette phrase, d'autant plus dangereuse qu'elle était dans toutes les bouches à la veille d'élections générales lorsque les hommes politiques sont moins aptes que jamais à aucune résistance et moins capables que jamais de redresser les erreurs de l'opinion populaire, qui est en grande partie responsable de cette « formidable vague d'assaut contre les finances publiques (1) » qui fut alors lancée, et de la générosité incroyable avec laquelle furent prodiguées primes, pécules, allocations, et qui inspira toutes les grandes lois financières de ce temps : loi du 31 mars sur les pensions militaires, du 17 avril sur la réparation des dommages de guerre, du 23 avril sur l'échange des monnaies allemandes appartenant à des Alsaciens-Lorrains, à des prisonniers de guerre français, des habitants des régions libérées, au taux de 1 fr. 25 pour le mark comme si le mark avait conservé sa valeur, ou encore celle du 27 avril sur la journée de 8 heures, accompagnement si singulier de ces hymnes à la production qu'il était alors de mode d'entonner de toutes parts, et dont il eût été élémentaire, tout au moins,

(1) Doucet, dans le *Monde économique.*

d'ajourner l'application totale après la mise en train de ces réparations que le traité allait promettre mais sans prendre aucune des précautions nécessaires pour qu'elles s'effectuassent. Cependant l'Angleterre et les Etats-Unis secouaient alors (mars 1919) le fardeau de cette solidarité financière avec la France qu'ils n'avaient d'ailleurs porté qu'avec quelque peine, et le franc français tomba dès lors si rapidement qu'en novembre le dollar sera à 11,85 et la livre à 45,15. Et cela ne suffit pas pour détromper l'opinion publique française des illusions dans lesquelles elle se complaisait sur le concours à attendre des alliés dans les négociations de la paix, ou pour l'annulation des dettes intéralliées.

Les dépenses publiques restent énormes : il est encore demandé pour le premier trimestre 1919, pour les dépenses extraordinaires de guerre, 10.529.660.967 de crédits, 1.700 millions seulement de moins que pour le dernier trimestre 1918 : Klotz va substituer 10.305 millions pour les dépenses civiles à l'évaluation de 8.900 à laquelle il s'était en fin de compte arrêté pour 1919 : 50 millions de dépenses sont à prévoir pour 1919, s'ajoutant aux 160 ou 170 dépensés pendant les 4 années et 3 mois de guerre, avec continuation par conséquent des expédients du temps de guerre, notamment des avances de la Banque de France élevées à 27 milliards le 17 juillet 1919, en même temps que la circulation l'était à 40 : après une forte résistance de la Banque qui fit stipuler que la nouvelle avance allant à 27 milliards, serait remboursée sur les fonds du plus prochain emprunt et le maximum ramené à 24. Le bilan financier de 1919 sera de 55 milliards de dépense contre 11.627 de recettes. Les dépenses des services civils, 1904 millions en 1913, dépassent 9 milliards en 1919. Les relèvements de traitement étaient nécessaires, mais la réduction du nombre des fonctionnaires et la simplification des services ne l'étaient pas moins, et ne se faisaient pas bien, au contraire. Le coût de la dette en général allait croître dans d'énormes proportions : celui de la dette viagère, 293 millions encore en août 1919, allait être décuplé, et plus, par les lois du 31 mars 1919 sur les pensions de guerre, du 24 juin 1919 sur celles des victimes civiles de la guerre, des majorations de pensions de la loi du 25 mars 1920, plus les indemnités de cherté de vie aux petits retraités de l'Etat, etc. Le 17 juin Raoul Péret affirmait que les prochains budgets devraient être de 24 à 25 milliards (5 des dépenses d'avant guerre, 10 des intérêts de la dette de guerre, 1 1/2 pour le relèvement des traitements, 4 à 5 pour les pensions, 1 pour l'amélioration de l'outillage économique, 2 à 3 pour la reconstitution des régions libérées : à l'objection que cette dépense regardait l'Allemagne, il répondait trop justement que c'était quand même la France qui en serait responsable et à qui s'a-

dresseraient les réclamations des intéressés. Il ajoutait aussi (7 mars) que le grand tort était de laisser croire que nos finances sont inépuisables et que toutes les fantaisies sont permises sous prétexte qu'elles doivent être soldées par d'autres. Le conseil était bon, les chiffres étaient malheureusement très au-dessous de la réalité.

Une autre faute particulièrement grave fut la convention relative aux stocks américains. Les immenses approvisionnements en tous genres que les Etats-Unis avaient envoyés en France lorsqu'ils furent entrés en guerre étaient, en fait, invendables ailleurs qu'en France et l'on pouvait facilement éviter de les surpayer. Les Américains demandèrent 6 milliards de *francs*, la France en offrit 1 1/2 : l'entente néanmoins pouvait et devait se faire lorsqu'on signa une convention désastreuse par laquelle les stocks étaient achetés 400 millions de *dollars*, payables au 1er août 1929 avec intérêts à 5 0/0. Convention ruineuse, grâce à laquelle la France se trouva obligée de subir les conditions étrangères à l'approche de cette redoutable échéance (10 milliards de francs). Or elle n'avait retiré de la vente des stocks que 3.317 millions de francs. Cette opération, quelques efforts qu'on ait faits pour l'excuser, est vraiment ce qu'a dit M. Allix (Traité élémentaire de la science des finances, 6e édition, p. 980), un des pires scandales de notre histoire financière moderne.

L'année 1920. — Une loi du 10 octobre 1919, a approuvé la convention conclue entre le ministre des finances et la Société du *Crédit national* pour faciliter la réparation des dommages causés par la guerre. Une émission d'obligations à lot du Crédit National autorisée par arrêté du 21 novembre 1919 obtient un succès considérable. Il en est de même d'une autre émission autorisée par arrêté du 20 mai 1920, et il en sera de même des autres émissions, avec ou sans lots, qui se succèderont en 1921, 1922, janvier et juin 1923. — Au 31 mars 1930 la somme des emprunts du Crédit National se montait à 14 milliards et demi.

Loi du 30 décembre 1919 autorisant le ministre des finances à émettre des rentes 5 0/0 réparties en séries, amortissables dans un délai de 60 ans par voie de tirage au sort au prix de 150 fr. par 5 fr. de rente. La souscription peut se faire en Bons et Obligations de la Défense Nationale, en rentes 3 1/2, en Bons du Trésor, en arrérages des emprunts à échoir du 1er janvier 1920 au 31 mars 1921, avec jouissance du 1er mai. Un intérêt intercalaire de 1 fr. par 10 fr. de rente doit être payé au 1er novembre avec le coupon normal qui sera ainsi par extraordinaire de 3,5 par 5 fr. de rente. La souscription monte à 15.790 millions, dont 6.850 millions en espèces,

8 milliards en Bons de la Défense, 560 millions en obligations, 376 en coupons de rentes françaises, 4 millions en autres valeurs.

Après les élections sénatoriales du 11 janvier et l'élection de Deschanel à la présidence de la République, Klotz, dont le projet de 8.271 millions d'impôts (notamment un impôt sur l'enrichissement, d'assiette très difficile à cause de sa rétroactivité et de la difficulté du contrôle) n'a pas été reçu favorablement, quitte le pouvoir, et dans le ministère Millerand, constitué le 19 janvier, les finances sont données à François Marsal qui apporte aussi un vaste projet d'impôts : augmentation des divers impôts cédulaires, remaniement de l'impôt global, grandes augmentations des droits de timbre et d'enregistrement, de différentes contributions indirectes, et surtout impôt sur le chiffre d'affaires.

Le déficit des chemins de fer prenant des proportions de plus en plus inquiétantes, une loi du 14 février autorise, malgré une résistance très vive de l'extrême gauche, un nouveau relèvement temporaire après celui, très insuffisant, de 25 0/0 en 1918 : de 112 0/0 sur les marchandises, de 45 à 55 0/0 sur les voyageurs, avec des réductions de 30 à 70 0/0 pour les familles nombreuses. Une grève ayant éclaté sur le P. L. M. à propos d'une punition infligée à un ouvrier le 23 février, 4 jours après à l'ouverture de l'emprunt, au succès duquel elle pouvait être très préjudiciable, une loi du 27 février autorise la réquisition de tous moyens de transport nécessaires au ravitaillement des populations et au fonctionnement des services publics. La grève prend fin le 1er mars.

25 mars. — Loi majorant, avec effet rétroactif du 1er janvier au lieu du 1er avril comme l'eût voulu le ministre, les pensions civiles et militaires d'ancienneté, de 100 0/0 pour la part allant jusqu'à 750, 50 0/0 entre 750 et 1.800, 25 0/0 entre 1.800 et 6.000 : pour les veuves et orphelins de 100 0/0 jusqu'à 375, de 50 0/0 de 375 à 900, 25 0/0 de 900 à 3.000.

27 mars. — Relèvement de l'indemnité parlementaire de 1.000 fr. par mois pour frais de double résidence, de correspondance et autres inhérents à l'exercice du mandat législatif.

29 mars. — Relèvement des taxes postales, télégraphiques et téléphoniques. La poste était en complet désarroi : elle avait donné en 1913 411 millions de recettes contre 360 de dépenses : en 1919, 603 millions de recettes contre 1.340 de dépenses, par suite de l'augmentation du nombre des employés et des augmentations de leurs traitements. La lettre est remise à 0,25, la carte postale à 0,20, et les taxes télégraphiques et téléphoniques accrues à proportion.

Le 12 avril une lettre de François Marsal à la commission des finances fait connaître la difficile situation des finances : les dépenses

totales de 1920 doivent atteindre au moins 44.789 millions, et il faudra trouver 35 milliards en sus des impôts existants. De grandes fautes ont été commises : « On a cru qu'il fallait surpayer les produits et le travail, on a admis que des profits, des salaires et des indemnités de plus en plus élevés, tout au moins en valeurs exprimées en francs, devaient être alloués à des parties prenantes de plus en plus nombreuses. De scandaleux profits ont pu s'édifier, sur lesquels le fisc d'abord, la justice peut-être, auront le dernier mot à dire ».

Les socialistes s'autorisent de cette situation pénible pour réclamer l'impôt sur le capital : la commission du budget démontre que toute tentative de transmission effective et simultanée du capital n'aboutirait qu'a annihiler la valeur qu'on voudrait saisir.

La discussion sur les projets d'impôt de François Marsal s'ouvre en avril. Il portait à 10 0/0 le taux de la contribution foncière, à 10 0/0 celui de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières françaises (12 0/0 sur les valeurs étrangères), à 8 0/0 celui de l'impôt sur les revenus industriels et commerciaux, à 6 0/0 celui de l'impôt sur les traitements, salaires et pensions, sauf abattements à la base. Il élevait la limite minimum de l'impôt global de 3.000 à 6.000, et son taux normal à 50 0/0, mais c'était seulement à partir de 550.000 que ce taux s'appliquait réellement : au-dessous on ne comptait que pour 1/25e le revenu compris entre 6.000 et 20.000, 2/25e la fraction comprise entre 20.000 et 30.000, et ainsi de suite en augmentant de 1/25 par tranche de 10.000 fr. jusqu'à 100.000, par tranche de 25.000 de 100.000 à 400.000, etc. Les droits de succession étaient partagés en deux parties, une taxe successorale progressive sur le montant de l'actif et variant en outre d'après le nombre d'enfants vivants ou représentés laissés par le défunt, avec des déductions de 10 0/0 par enfant laissé en plus du 4e, taxe pouvant aller dans le cas maximum (succession de plus de 500 millions et point d'enfant vivant ou représenté) jusqu'à 39 0/0 : et des droits de mutation, également progressifs, variant en raison de la parenté et de l'importance de la part héréditaire recueillie et allant de 1 0/0 pour une succession de 2.000 frs en ligne directe jusqu'à 59 0/0 pour une succession de plus de 50 millions entre non parents. Il y avait donc des cas où le fisc pourrait s'approprier 98 0/0 d'une succession : cette conséquence effraya, et une disposition spéciale interdit qu'en aucun cas le taux de 80 0/0 pût être dépassé.

L'impôt sur le chiffre d'affaires était le principal de cette loi fiscale : il remplaçait la taxe sur les paiements qui avait peu réussi. Son taux était de 1 0/0, plus 0,10 au profit des départements et des communes, de 3 0/0 sur les affaires relatives au logement et à la

consommation dans les établissements de seconde catégorie, de 10 0/0 sur les dépenses afférentes au logement et à la consommation dans les établissements de première catégorie. On comptait sur un rendement de 5 milliards, mais il fallut du temps pour que cet impôt arrivât à son plein développement et il ne donna que 941 millions dans les 4 derniers mois de 1920, 1.897 en 1921, 2.280 en 1922, 3.015 en 1923. — La loi est rendue le 25 juin : elle est, a dit Germain Martin, l'effort le plus considérable que la France ait fait au cours de son histoire financière. Quand son acceptation fut certaine, le change, question qui, disait François Marsal, dominait toute notre vie économique, s'améliora : la livre était à 58,50 le 14 mai, elle fut à 52 le 21 mai. — La loi du 25 juin augmentait aussi les contributions indirectes : elle élevait pour 5 ans les droits de fabrication ou de circulation des boissons, dont partie au bénéfice du fonds commun, portait le droit de consommation de l'alcool à 1.000 fr. l'hectolitre, dont 750 pour l'Etat et 250 pour le fonds commun. Augmentation aussi sur les cafés, sucres, thé, théâtres, cinémas, automobiles, etc.

31 juillet. — Loi portant fixation du budget général de 1920. Il est partagé en budget ordinaire qui se monte à 21.770.243.131 : budget extraordinaire, 5.420.302.891 : budget sur dépenses recouvrables, 20.751.127.598. Le budget sur dépenses recouvrables comprend les dépenses pour la restauration des régions dévastées, étant évident, a proclamé, le mémorandum économique du Conseil Suprême « que le travail de reconstruction ne peut attendre le versement par l'Allemagne des sommes dues par elle à titre de réparation aux termes du traité » : c'est donc une avance à recouvrer sur l'Allemagne (1). Le budget extraordinaire, à couvrir par l'emprunt, comprend des dépenses non renouvelables. Le budget ordinaire doit être couvert par l'impôt, étant donnée la résolution prise de ne plus recourir aux avances de la Banque de France : mais la date tardive des impôts nouvellement créés, la difficulté de percevoir des sommes si considérables dans un pays si éprouvé, la multitude des charges qui l'accablent, empêcheront évidemment ce programme d'être immédiatement réalisé, et contraindront même à un nouveau et considérable emprunt. Dès août, la gêne est telle que ce nouvel emprunt est résolu, que le gouvernement s'efforce de trouver des souscriptions anticipées, et sollicite des avances des grandes banques. C'est seulement plus

---

(1) Pour ménager un peu le crédit de l'Etat, la loi de finances de 1920 autorisa la constitution de groupements de sinistrés, qui emprunteraient, sous la garantie de l'Etat, des capitaux dont l'Etat assurerait le service par des annuités. — Il a été fait un très grand usage de cette faculté.

tard que l'impôt pourra couvrir toutes les dépenses ordinaires, comme François Marsal en donne l'assurance dans son discours du 20 octobre à Strasbourg. Cet emprunt est émis en octobre-novembre en 6 0/0, non amortissable, de crainte d'avoir à rembourser dans des temps où cette obligation pourrait être trop onéreuse, payable en Bons et Obligations de la Défense, en titres des emprunts précédents, en numéraire. Une active propagande est faite pour son succès et elle réussit : ce dernier des emprunts de guerre est le plus colossal : il se monte à 27.888.417.300 dont 12.719.294.585 en titres des emprunts antérieurs, 10.998.236.098 en espèces, et plus de 4 milliards en Bons et Obligations. Telle est néanmoins l'insuffisance des recettes que les embarras n'en sont pas sensiblement et surtout pas longtemps allégés.

Par convention du 29 décembre, l'Etat s'engage à rembourser les avances qu'il a reçues de la Banque de France et dont le total s'élève à 27 milliards : c'est en effet la meilleure marche à suivre pour rassainir la situation financière. Ce remboursement doit se faire à raison de 2 milliards par an, au 31 décembre de chaque année, de sorte que les 27 milliards devront au 1er janvier 1922 être réduits à 25.

Année 1921. — Constitution, 16 janvier 1921, d'un ministère Briand où Doumer a les finances et Loucheur les régions libérées et les réparations. Loucheur estime que les pensions coûteront au début 5.400 millions, avec diminution progressive, et la reconstitution des régions libérées 10 milliards pendant 8 ans.

Persistance d'un grave déficit sur les chemins de fer qui ont eu pendant 1920, malgré les récentes augmentations, 5.453.500.000 de recettes, 7.275.500.000 de dépenses : sur ces 1.822 millions de déficit le réseau de l'Etat en présente à lui seul 525.400.000. Le coût du personnel se monte à 3.121 (plus 523 millions d'indemnité de cherté de vie, payée par l'Etat et non par les Compagnies) ; le nombre des agents est passé de 344.922 en 1913 à 484.908 en 1920 et la dépense moyenne par agent de 2.170 en 1913 à 6.640 en 1920. Un projet de loi a été déposé dès le 18 mai 1920 pour créer une solidarité financière entre les réseaux, reverser sur ceux qui sont déficitaires les excédents de recettes obtenus par d'autres, établir, en cas d'insuffisance générale des augmentations de tarifs : cependant, pour intéresser les réseaux et leur personnel à l'économie et au développement du trafic, assurer à chacun d'eux 3 0/0 de l'excédent qu'il obtiendra par rapport à la recette de 1920, et aussi 1 0/0 de diminution du déficit par rapport à 1920. Une convention est conclue en ce sens entre les réseaux et l'Etat le 28 juin 1921 et convertie en loi le 29 octobre. La

mauvaise situation financière des chemins de fer n'en sera guère améliorée. — La loi de finances du 31 décembre 1921 fixa à 4.651 millions le montant des obligations que les grands réseaux doivent émettre pour l'application des conventions du 28 juin 1921.

Le projet de budget de 1921 comportait 27.826 millions de dépenses, dont 22.237 millions d'ordinaires et 5.498 d'extraordinaires : parmi les premières figuraient surtout 10.234.000.000 pour la dette consolidée, 14.366.000.000 pour les services des ministères, 2.821.000.000 pour les frais de régie et de perception ; et 16.530 millions de dépenses recouvrables : 44.265 millions en tout (mais sans qu'y fût compris le coût des emprunts à contracter par les groupements de sinistrés ou par le Crédit National, ni les 750 millions d'intérêt de l'emprunt 6 0/0 1920, ni les déficits des comptes spéciaux, etc.). En recette 22.235.896.485 de recettes ordinaires et 2.628.200.000 d'extraordinaires : moins de 25 milliards contre les 27 ou 28 de dépenses. Pour les dépenses recouvrables, qu'une loi du 31 mai 1921 porta à 15.317.184.702, le projet disait : « Les combinaisons financières propres à réaliser une mobilisation de notre créance n'ont pu encore être arrêtées et il nous est actuellement impossible de prévoir dans quelle mesure les versements effectifs de l'Allemagne ou des ouvertures de crédits à l'étranger, suite d'un emprunt international, pourront venir en 1921 alléger les charges de notre trésorerie ».

Il fut fait à la Chambre et surtout au Sénat d'excellentes observations sur la situation financière, et de méritoires efforts d'économie : il fut dit qu'il était urgent de mettre de l'ordre dans les affaires publiques, de restreindre les dépenses, de débarrasser l'Etat de toutes les attributions commerciales et industrielles qu'il s'était arrogées, que c'était la première condition de notre relèvement financier. La seconde était que l'Allemagne payât, car nous ne pouvions pas renoncer à la moindre parcelle de notre créance. Le budget, voté tardivement le 30 avril 1921, comporta 25.262.969.977 de dépenses ordinaires, et 23.302.584.085 de recettes, et à l'extraordinaire 3.236.209.391 en recette et en dépense.

Tout dépendait des réparations allemandes. Une évaluation de 1920 portait les dommages de guerre à 233 milliards, une autre du 26 février 1921 à 218. Mais c'étaient propos en l'air, aucun chiffre n'ayant été énoncé dans le traité ni aucune précaution sérieuse contre le mauvais vouloir probable du débiteur, de ce débiteur dont Poincaré disait très justement que rien n'était plus propre que notre faiblesse à réveiller en lui ses instincts ataviques de conquête et sa passion de priorité. L'article 232 du traité de Versailles mettait bien à la charge de l'Allemagne la réparation des dommages causés

à la population civile et aux biens, et les pensions aux victimes de la guerre, le tout à fixer par la commission des réparations, au plus tard le 1er mai 1921, avec obligation pour l'Allemagne de payer jusque-là 20 milliards de marks or. Mais on laissa à l'Allemagne le temps de constater le manque de fermeté et le manque d'union des alliés. Ces divisions se manifestèrent dans les différents pourparlers qui eurent lieu pour fixer le chiffre de la dette allemande, et de chacun desquels notre créance sortit diminuée. A Boulogne, juin 1920, est énoncé le chiffre de 269 milliards de marks or, par différents versements échelonnés jusqu'en 1963, et dont 55 0/0 pour la France, 25 0/0 pour l'Angleterre ; à Spa, juillet 1920, la répartition est de 52 0/0 pour la France, 22 0/0 pour l'Angleterre, 10 0/0 pour l'Italie, 8 0/0 pour la Belgique, etc., et la France accepte bénévolement la charge de faire une avance de 5 marks or par tonne de charbon qui lui sera livrée sous prétexte que l'extrême misère à laquelle est réduit le mineur allemand empêche son travail. A Paris, janvier 1921, ce n'est plus que 226 milliards, en 42 annuités, plus 12 0/0 de la valeur des exportations allemandes : à Londres (avril) la créance est réduite à 132 milliards, payables à raison de 2 milliards par an plus 26 0/0 des exportations allemandes : somme variable, par conséquent, mais estimée alors 1 milliard. Là-dessus la part de la France doit être de 68 millions, presque aussitôt après réduite à 62. Et Loucheur avait dit que la situation serait terrible si la France devait recevoir seulement 66 milliards de marks or.

Elle fut loin de les recevoir et quiconque ne voulait pas se payer de mots put s'en convaincre dès le premier jour en voyant les alliés laisser échapper les 20 milliards de marks payables le 1er mai, (l'Allemagne a prétendu avoir livré, fin avril 1921, pour 21 milliards de marks or, en nature, mais la commission des réparations déclarait le 29 avril 1921 qu'il n'en était rien et que l'Allemagne avait manqué aux obligations du traité), et à plus forte raison les longueurs et les difficultés que mit l'Allemagne à exécuter les engagements de Londres, que finalement elle n'exécuta point. Au 1er mai 1921 elle avait payé (en comptant les biens d'empire cédés), 5.099.753.000 marks or, et au 30 avril 1922 ce total devait s'élever seulement à 6.977 millions de marks or, dont à déduire les frais d'occupation de la Rhénanie (1). Et il était fort à craindre que la France eût à supporter tous les frais que le traité mettait à la charge de l'Allemagne : Chéron les estimait à 48 milliards en capital (outre 10 déjà

(1) Au 31 décembre 1922 (Germain Martin) 7.474 millions de marks-or, dont 2 1/2 en nature (houille, matières colorantes, bétail, matériel de chemins de fer).

payés) pour les pensions, et à 79 pour la reconstitution des régions libérées.

Le budget de 1922, préparé par Doumer, qui en a fait disparaître le budget extraordinaire et qui vise à en faire disparaître aussi les comptes spéciaux (1), comprend (31 décembre 1921) 24.687.958.948 de dépenses, dont 1.354 exceptionnelles, et 24.701 millions de recettes, dont 3.550 d'exceptionnelles et 1.320 d'emprunt : il y a donc amélioration, mais encore insuffisante, et il resterait beaucoup à faire pour exécuter l'ordre du jour Isaac (24 novembre 1921) demandant entre autres choses de limiter les dépenses publiques au strict nécessaire, de présenter dans le plus bref délai possible les réformes organiques assurant les économies indispensables, de prendre toutes les mesures propres à encourager le développement économique de la France dans un régime de liberté et à transformer ou réorganiser les monopoles d'Etat, etc. Le 31 mars 1922 sera voté le budget spécial des dépenses recouvrables, 10.558.534.377, à quoi il doit être pourvu au moyen « des versements à recevoir de l'Allemagne en numéraire ou en nature en exécution des traités de paix, du produit éventuel de la négociation d'obligations remises par l'Allemagne, du produit net de l'exploitation des mines de la Sarre, et, en cas d'insuffisance, d'un prélèvement sur ressources d'emprunt » : il est malheureusement bien à craindre que de ce dernier côté seulement se trouvent des ressources sur lesquelles on puisse compter.

On peut estimer à 22.852 millious le total des recettes ordinaires ou extraordinaires faites en 1921 et celui des dépenses, tout compris, donc y compris les recouvrables, à 51 milliards : les 28.148 de déficit ont été couverts par des Bons, des émissions du Crédit national, des emprunts des départements, villes, sociétés diverses. C'était une amélioration sur 1920 où le déficit n'avait pas été moindre de 32 milliards et demi. Mais en 1920 on pouvait encore compter sur les indemnités allemandes : cet espoir n'était déjà plus guère permis en 1921.

Et dès cette année on est acculé à la nécessité de violer l'engagement pris à la fin de 1920 de rembourser le dernier jour de chaque année 2 milliards à la Banque de France, et de réduire ce remboursement à 1 milliard (2).

---

(1) Qui ont pullulé depuis la guerre et dont la multiplicité a été une cause grave d'obscurité et de gaspillage : contrôle difficile, surveillance mal organisée, disait Bokanowski dans son rapport sur le budget de 1922. Et il se félicitait de leur disparition prochaine.

(2) Comme dans les chemins de fer, la guerre avait amené dans les P. T. T. une terrible perturbation. En 1913 les recettes étaient de 467.157.800, les dé-

Année 1922. — Toute l'histoire de l'année 1922 se compose des efforts du ministère Poincaré, élevé aux affaires étrangères en remplacement de Briand décidément trop peu ferme vis-à-vis de l'Allemagne (Conférence de Cannes), pour contraindre celle-ci à exécuter ses engagements. Elle est remplie de négociations, de procrastinations de la part des Allemands, d'engagements non tenus, de demandes de moratorium, de protestations d'impuissance, d'assurances qu'elle ne souhaite que relever ses finances, alors qu'en réalité elle ne cesse de les ruiner par des émissions folles de papier-monnaie (à tel point qu'au 31 juillet 1923 la circulation montera à 43 trillions de marks et qu'en novembre et décembre on comptera par quatrillions et quintillions, ou plutôt qu'on ne comptera plus du tout) : jusqu'à ce qu'enfin à bout de patience Poincaré se décide, malgré l'opposition de l'Angleterre, qui veut une réduction de la dette allemande et un moratoire de 4 ans, à faire entrer des troupes françaises dans la région de la Ruhr (11 janvier 1923).

En même temps M. de Lasteyrie, porté au ministère des finances, s'efforce de lutter contre des embarras de toutes sortes jusqu'au moment où nous pourrons recevoir ce qui nous est dû, car, il le répète, la question des réparations est pour nous un problème de vie ou de mort. Il lui faut faire rentrer les impôts existants au milieu de beaucoup de résistances et d'obstacles, tâcher de comprimer les dépenses, emprunter, et, comme l'avenir financier et monétaire est trop incertain pour attirer des placements définitifs, émettre (14 juin 1922) des Bons du Crédit National, sans lots, cette fois, et destinés non à des réparations des pertes dues à la guerre, mais à venir au secours du Trésor, ainsi que des Bons du Trésor (à 2 ans, à 3-5 ans, à 3-6-10 ans, au gré du porteur).

Années 1923-1924. — Très difficile est la préparation du budget de 1923, faite avec beaucoup de soin et une impeccable sincérité par M. de Lasteyrie, dont le rapport, 31 mars 1922, est un très bon résumé de l'histoire des finances de guerre et d'après-guerre jusqu'à cette date. Les dépenses de 1923 devaient être de 23.180 millions, diminution purement apparente par rapport aux 24.688 de 1922, et provenant de ce que postes et télégraphes sont séparés du budget général et vont faire partie d'un budget spécial, et dont 21.903 de

---

penses de 514.306.715 ; en 1919 (et bien que la loi du 30 décembre 1916 eût relevé quelques tarifs et notamment porté la lettre de 0,10 à 0,15), les recettes sont de 680.242.037, les dépenses de 1.057.111.189. De nouveaux relèvements de tarif ont eu lieu (loi du 29 mars 1920, lettre à 0,25) ou auront lieu (loi du 22 mars 1924). En prévision, les recettes de 1924 devraient être de 1.505.300.000, les dépenses de 1.543 millions.

dépenses ordinaires, 1.277 de dépenses exceptionnelles ; et les recettes, de 19.285, dont 1.225 d'exceptionnelles ; la diminution du rendement de l'impôt sur les bénéfices de guerre et du produit de la vente, presque achevée, des stocks explique et justifie ce déficit de 3.900 millions, qui d'ailleurs n'existerait pas si la France n'avait été obligée de faire l'avance du coût des réparations, et si, comme le remarquait très justement le ministre, les impôts de création nouvelle étaient parvenus à leur plein développement. Il fut fait de grands projets de réduction de dépense : diminution du nombre de fonctionnaires, déjà votée et même préparée pour 1922, réduction de l'intérêt des Bons : ou d'augmentation de recettes, par relèvement au tarif de 1920 des droits de circulation des boissons hygiéniques qui venaient d'être diminués, d'augmentation de l'impôt sur les bénéfices agricoles (en effet très modéré), et surtout de répression de la fraude sur les successions et sur l'impôt sur le revenu au moyen des valeurs au porteur, soit en exigeant la nominalisation des titres, dont il fut alors beaucoup parlé, soit par un autre procédé qui fit alors aussi beaucoup de bruit, le carnet de coupons, sur lequel serait obligatoirement inscrit tout paiement de coupons fait à un porteur. On attendait 600 millions de la répression de la fraude sur les droits de succession, et du carnet de coupons une somme qui a beaucoup varié selon le moment et selon l'orateur : 200 millions, 700, 1.200, ont été les chiffres tour à tour énoncés, et parfois énoncés par le même orateur, le rapporteur général Bokanowski, par exemple, qui s'est beaucoup contredit lui-même à ce propos. Par contraste avec cet acharnement à poursuivre les valeurs mobilières, on élevait à 6.000, 6.500 et 7.000, selon la population, la limite de l'assujettissement à l'impôt sur les traitements et salaires, pensions et rentes viagères, impôt général sur le revenu (loi du 30 mars 1923), et on oubliait complètement la règle qui veut que pour qu'un impôt soit productif il faut qu'il ait une assiette très large. Devant l'émotion générale suscitée par l'idée du carnet de coupons de Lasteyrie la rejeta et déclara qu'il n'était pas possible sans de graves inconvénients pour le crédit public de renforcer au-delà d'une certaine limite les mesures de contrôle envisagées pour la répression des fraudes fiscales : phrase qui a été très employée contre lui, et qui n'est cependant que l'expression d'une vérité de bon sens, trop oubliée, à savoir que le seul moyen de réduire la fraude à peu de chose est d'inspirer une confiance générale dans la modération et dans l'équité des pouvoirs publics : et il pensa alors au double décime, soit 20 0/0 à ajouter à tous les impôts, procédé propre, peut-être, à procurer les 3.900 millions qu'on cherchait pour équilibrer recettes et dépenses, mais rigoureux, et qui fut aussi très mal reçu

par l'opinion. Le Conseil des ministres ne permit pas à celui des finances de poser à ce sujet la question de confiance. Les prédictions pessimistes se multipliaient : Bokanowski annonçait un total de 38.129 millions de dépenses, donc 17.229 de déficit, même 30.429 en comptant les émissions du Crédit National et les emprunts des groupements de sinistrés : Henry Bérenger, rapporteur de la commission des finances du Sénat, 30.816 millions d'insuffisance en 1922, 35.234 en 1923. Enfin on convint de pourvoir au déficit de 1923 par une émission de Bons du Trésor et le budget fut voté (30 juin) avec 23.437.954.833 de recettes et 23.402.487.556 de dépenses. Il ne fut pas nécessaire de recourir aux Bons du Trésor pour boucler ce budget car les impôts de création nouvelle, faibles jusque-là, commençaient maintenant à rendre davantage (1). Quant aux dépenses recouvrables, fixées (loi du 18 juillet) à 13.581.690.114, la principale ressource à elles affectée fut celle de Bons du Trésor à 2, 5, ou 10 ans, faite d'abord en mars-avril, qui produisit 10.080 millions, soit, déduction faite du remboursement des Bons 1921 venant à échéance, 4.440 à la disposition du Trésor, et celle de septembre-octobre qui produisit 6.040 millions.

Le danger, toutefois, était grand, mais il n'était pas là où l'on voulait le voir. Le crédit public n'était pas gravement atteint, les possibilités fiscales n'étaient nullement épuisées. Mais l'énormité des charges à supporter si l'Allemagne ne payait pas, le doute subsistant sur ce point essentiel, faisaient craindre quelque grand désastre financier et la monnaie française, en perte encore modérée depuis 1919, commençait en 1923 à en subir une importante : en mai 1923 la livre était à 69, le dollar à 14,40, les 100 francs suisses à 270. Il importait surtout de rassurer en France et encore plus à l'étranger, où les attaques passionnées de l'opposition violente faite au Bloc National qui parlait sans cesse de notre déficit et de la situation critique de nos finances, pouvaient contribuer à la chute du franc. A cet effet, pour éviter des discussions fâcheuses, la loi du 30 juin porta que les

(1) Toutes les branches de recettes donnèrent en 1923 des plus-values sur 1922, notamment le chiffre d'affaires, 3.015 millions au lieu de 2.280 ; l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, 1.551 au lieu de [illegible]60 ; sur les valeurs mobilières, 1.725 au lieu de 1.426, etc., etc. Les recouvrements totaux s'élevèrent en 1923 à 23.495.630.100, et si la dépense dépasse ce chiffre de 364 millions, le paiement en titres de rente de 910 millions sur l'impôt sur les bénéfices de guerre compensent, et au delà, cette insuffisance et constituent un amortissement fort précieux. — Henry Bérenger lui-même a reconnu au Sénat (30 juin 1924) que le budget de 1923 se solderait par un excédent de recettes d'une quarantaine de millions, et que la liquidation en serait « plus que suffisante ». Et par excès de conscience de Lasteyrie avait tenu en formulant ses prévisions à inscrire au contraire des moins-values.

crédits pour les dépenses ordinaires de 1924 resteraient ce qu'ils avaient été pour 1923 et que seules seraient soumises au Parlement les dépenses extraordinaires, celles du Maroc, et celles des théâtres extérieurs d'occupation à savoir la Sarre et le Levant. Ces crédits furent de 1.440.249.253.

Bien que la reconstitution des régions libérées, le plus gros embarras des finances françaises étant donnée la carence de l'Allemagne, se poursuivit dans des conditions favorables, une série d'incidents fournit des armes aux détracteurs intérieurs ou extérieurs des efforts accomplis par la France pour sa reconstitution financière et économique. Par convention du 14 décembre 1923, ratifiée par loi du 27, il fallut réduire à 800 millions le remboursement, déjà réduit, de 1 milliard, à faire à la Banque le 31 décembre. Le bilan de cette banque du 3 janvier 1924 accusa une circulation de 39.114 millions, supérieure de 1.200 à celle du 21 décembre 1922. Un emprunt du Crédit National du 15 janvier réussit mal et ne produisit que la moitié du capital attendu. En même temps aggravation considérable de la crise des changes : la livre monte à 85,03 au 1er janvier, à 87,78 le 10, à 96 le 14, à 105,40 le 18 février.

L'étranger qu'avait mécontenté l'occupation de la Ruhr (à la veille d'ailleurs de cesser par l'adoption du plan Dawes) spéculait activement à la baisse du franc. Le « flottant » que les longs déficits de notre balance commerciale pendant et depuis la guerre mettaient à sa disposition lui en fournissait amplement les moyens : il n'avait qu'à le jeter sur le marché pour déterminer la baisse. Il fallait pour arrêter la panique faire un grand effort fiscal pour bien établir que rien, pas même la reconstitution des régions libérées, ne pourrait plus rouvrir l'ère des déficits et des emprunts. C'est ce qui fut décidé dans la célèbre réunion de l'Elysée du 9 mars 1924. Instruite, sans aucun délai, des mesures de redressement qui y avaient été décidées, la maison Morgan de New-York n'hésita pas à venir au secours du franc par une avance de 100 millions de dollars, sans aucune remise préalable : exemple aussitôt suivi par la maison Lazard Brothers de Londres, qui en fit une de 4 millions de livres sterling. Aussitôt la spéculation changea de tactique et les cours de 120 et de 28 auxquels livre et dollar étaient montés au début de mars, baissèrent rapidement. Enfin, et surtout, furent prises des mesures financières et fiscales propres à bannir toute crainte d'un surcroît d'inflation, ou de persistance de déficit. Le budget de 1924 se présentait ainsi : dépenses ordinaires 23.596 millions : recettes 23.599, dont 21.649 de recettes ordinaires, 950 d'extraordinaires, à savoir 850 à recouvrer encore sur les bénéfices de guerre et 100 sur la liquidation des stocks, et 1 milliard, estimation modérée, pour la plus-value

naturelle des impôts et revenus. L'équilibre était ainsi assuré, mais il restait en dehors, comme dépenses permanentes du budget sur dépenses recouvrables, 6.063 millions, à savoir intérêts des emprunts émis pour la reconstitution des régions libérées 4.630 millions ; pensions 1.750 ; office des pupilles et des mutilés 183. C'est pour couvrir ces différentes dépenses qu'il fut résolu de lever sur tous les impôts existants ce double décime devant lequel on avait d'abord reculé et dont on estimait le rendement à 3.630 millions : une répression plus sévère des fraudes fiscales (il fut adopté, à défaut du carnet de coupons, un bordereau de coupons, indiquant les nom et domicile de tout requérant paiement de coupons, et aussi promesse d'amnistie à tout auteur de déclarations insuffisantes qui dans le délai de 6 mois réparerait omissions ou insuffisances), dont le produit fut estimé 1 milliard : injonction fut faite au gouvernement de procéder par décrets rendus en conseil d'Etat, dans les 4 mois, à des réductions dont le total ne pourrait être inférieur à 1 milliard, avec défense jusqu'à la fin de 1924 de faire aucune création d'emploi ni aucun recrutement de personnel supplémentaire ou auxiliaire : enfin 354 millions furent demandés à certaines modifications de droits sur les tabacs, les spécialités pharmaceutiques, les affiches, etc., et 250 enfin à des réparations d'omissions antérieures. Au total 29.833 millions de recettes qui devaient suffire, et au-delà, à couvrir les 29.659 millions de dépenses prévues du budget ordinaire et du budget sur dépenses recouvrables, maintenant confondus (loi du 22 mars 1924). Cette loi, si attaquée par des ennemis passionnés, véritable testament financier de la Chambre de 1919, lui fait grand honneur (1) : la peur de l'électeur est le sentiment qui domine les assemblées surtout aux approches d'élections nouvelles : la majorité bloc-nationaliste qui a voté cette loi n'ignorait pas qu'elle pourrait lui coûter cher, électoralement parlant, comme il est en effet arrivé, mais elle n'a pas hésité à se sacrifier elle-même au salut du pays qui l'exigeait : et la victoire, au point de vue des changes, fut complète : du 13 mars au 15 avril livre et dollar baissèrent de 40 0/0. En même temps décision était prise de renoncer à la Ruhr et de consentir aux

(1) Les adversaires les plus déterminés de la politique financière de Poincaré ont dû rendre justice à cette loi du 22 mars « si détestable à bien des égards, a dit M. Jèze, haïssable même par l'esprit anti-démocratique qui l'anime, mais qui néanmoins marquait un progrès sensible sur les pratiques antérieures. Elle était de nature à contribuer à l'assainissement financier du pays... Le cabinet Poincaré avait réalisé un grand progrès en renonçant aux anciens expédients employés depuis la guerre (et même avant la guerre) par tous les gouvernements, radicaux ou conservateurs, et en affirmant sa volonté de ne plus revenir aux jeux d'écritures, à l'inflation et aux emprunts de toute sorte... ».

réunions d'experts desquelles allait sortir le plan Dawes, qui ne résolvait pas la question des réparations, mais qui l'ajournait à 5 ans, délai jugé nécessaire pour que l'Allemagne relevât ses finances, et en attendant lui imposait cinq annuités, la 1re année de 1 milliard de marks or (août 1914-août 1925), puis de 1220, puis de 1200, puis de 1750 (1927-1928), enfin de 2.500, payables pour moitié sur les ressources budgétaires, pour encore moitié du reste sur le produit des chemins de fer allemands et pour l'autre moitié sur les entreprises industrielles allemandes et sur l'impôt sur les transports : arrangement qui fut cette fois ponctuellement exécuté, en partie par des prestations en nature. Ce n'étaient même pas les intérêts des 132 milliards de marks or auxquels avaient été fixées en 1921 les réparations allemandes : ce ne pouvait donc être qu'une étape : le règlement était remis à plus tard.

A cette date de 1924 on peut évaluer à 7 à 8 milliards les sommes payées par l'Allemagne. On peut évaluer aussi (Germain Martin, Situation financière de la France de 1914 à 1924) à 138.055 millions (à la fin de 1924) les sommes payées par la France pour des réparations que le traité mettait à la charge de l'Allemagne. Quant à la question des dettes interalliées, intimement jointe à celle des réparations, Henri Bérenger a évalué en francs or, au 31 décembre 1923, à 15.272.285.000 notre dette envers l'Angleterre, à 15 milliards 194.314.000 notre dette envers les Etats-Unis, en capital, plus 3.070 millions en intérêts : du moins pour la dette politique et abstraction faite de la dette commerciale. Et bientôt allaient être dissipées toutes les illusions pouvant exister encore sur les dispositions du gouvernement américain à se prêter à des remises, à des substitutions de débiteur, etc.

Le cartel. — Le Cartel des gauches arrive au pouvoir par les élections du 11 mai 1924, tout enfiévré de haine contre les hommes qui l'en ont tenu éloigné depuis bientôt 5 ans, à tel point que pour accabler leurs adversaires et pour établir que leur gestion financière a été néfaste les vainqueurs du 11 mai se plaisent à représenter la situation comme désespérée. Et la livre qui le 9 mai cotait 70,60 est le 25 juin à 82,18. — De lourdes échéances allaient arriver en 1925, 333 millions d'obligations du Trésor le 16 février, 3.290 de Bons du Crédit National le 1er juillet, 8.236 de Bons du Trésor le 25 septembre, 10.090 le 8 décembre, en tout 21.950 millions : le Cartel croit ou feint de croire que ces échéances ont été ainsi accumulées par perfidie, pour le perdre, pour le briser contre un « *mur d'argent* ». La vérité est que de grosses échéances avaient auparavant passé presque inaperçues parce que les porteurs de Bons consentaient facilement à des

renouvellements : mais maintenant que la politique révolutionnaire l'emportait (obligation à Millerand de quitter la présidence de la République, élévation à ce poste de Doumergue sur qui le Cartel croyait pouvoir compter, menaces au capital, à l'épargne, volonté de prendre « l'argent où il est », affirmation que la solution de toutes les difficultés économiques et financières est dans des mesures de contrainte et d'hostilité contre le capital, etc.), la confiance est détruite et les porteurs de valeurs du Trésor vont être beaucoup plus portés à réclamer leur dû qu'à consentir à des renouvellements. L'échec du Cartel est venu de là.

Cependant il est bien obligé lui-même de faire appel au capital, le budget de 1924 étant en déficit, sinon du fait de la Chambre qui l'avait voté, du moins du fait de la non exécution de parties essentielles de la loi du 22 mars 1924. Il fut donc affirmé que le gouvernement de Poincaré laissait le budget en déficit de 4 milliards, et passé sous silence l'omission du milliard d'économies que la nouvelle Chambre aurait dû faire, au lieu de voter dès le début 16.172.540 de crédits supplémentaires. D'où des emprunts : transformation en prêt à l'Etat, à long terme, du prêt à court terme de 100 millions de dollars que la banque Morgan avait fait à la Banque de France, avances des Sociétés de crédit, émission le 31 octobre de Bons du Trésor 5 0/0 remboursables en dix ans avec prime de 50 0/0, bien plus onéreuse que la même prime donnée au 5 0/0 1920, puisqu'elle devait être acquise en 10 ans et non en 60. L'émission produisit 4.942 millions, mais presque totalement en valeurs à court terme et les embarras du Trésor restèrent grands.

Budget de 1925. — Le projet de ce budget ,œuvre de Clémentel, ministre des finances dans le cabinet Herriot, se signalait par une innovation heureuse, l'unification de toutes les dépenses et de toutes les recettes de l'Etat (notamment par la disparition entière du budget sur dépenses recouvrables), unification qui avait paru, et sans doute qui avait été, impossible au lendemain de la paix, mais qui maintenant était nécessaire : d'où une considérable augmentation des chiffres, 32.853 millions de recettes et 32.825 de dépenses dans le premier projet, bien des fois remanié dans la longue discussion qui suivit. Ce projet contenait bien des ressources douteuses, 1.750 millions de paiements de l'Allemagne, 2.392 de compressions de dépenses à faire, 1.777 de nouveaux impôts. La discussion ne l'améliora point : il y eut une foule de propositions d'augmentations de dépenses notamment pour les fonctionnaires, de modifications d'impôts, toutes inspirées par un esprit de démagogie qui s'attaquait à tout, enregistrement, opérations de Bourse, chiffre d'affaires, abattements

à la base, bénéfices agricoles, bénéfices industriels et commerciaux, impôt général sur le revenu, dont beaucoup de membres de la majorité se proposaient d'interdire la déduction pour la détermination du revenu imposable des contribuables. « Tous les impôts étaient en perpétuel remaniement, leur principe discuté par leurs promoteurs eux-mêmes, leurs modalités de contrôle en contradiction avec la législation civile et commerciale : l'épargne, découragée, cessait de remplir son rôle régulateur de la circulation monétaire pour arrêter la hausse des prix et constituer des capitaux » (1). Dès le 29 décembre le gouverneur de la Banque de France attirait l'attention du ministre des finances sur l'augmentation de la circulation des billets qui menaçait de dépasser la limite légale de 41 milliards, et représentait que pour atteindre les sources profondes du mal l'efficacité des moyens matériels et techniques était subordornnée au rétablissement d'une atmosphère de pleine confiance financière, qui relève exclusivement de l'action gouvernementale et du Parlement. Le 5 février, nouvel avertissement que « si des moyens appropriés et efficaces n'apportent pas de modifications dans un très bref délai la situation hebdomadaire enregistrera nécessairement un dépassement du maximum légal de l'émission ». Le 26 février Herriot est averti que cette augmentation de la circulation n'a pu être évitée. Il cherche des expédients, invente le chèque contribution qui permettra le paiement anticipé des contributions directes de 1925, mais qui n'empêche pas le gouvernement d'être aux abois, et la circulation de continuer à augmenter ; cette fâcheuse vérité, d'abord dissimulée, éclate au début d'avril. Elle produit une émotion telle qu'Herriot mis en minorité au Sénat est forcé de quitter le pouvoir, et de Monzie, ministre intérimaire des finances après Clémentel démissionnaire dès le 2 avril pour avoir préconisé, contrairement à Herriot une augmentation d'impôts indirects, fait ratifier par loi du 15 avril une convention conclue le 7 avec la Banque qui, rétablissant enfin la vérité, élève de 41 à 45 milliards le montant maximum des émissions et de 22 à 26 la limite des avances de la Banque à l'Etat.

Ministère Caillaux. — Le 17 est constitué un ministère Painlevé où les finances sont données à Caillaux, sur la réputation duquel comme technicien habile on compte pour venir à bout des difficultés financières. Il apporte en effet infiniment plus de compétence et un réel désir d'apaisement, mais il n'était pas en son pouvoir de réparer les fautes politiques accumulées et de s'attaquer à la racine du mal. à savoir la destruction de la confiance par l'asservisse-

(1) *Bulletin de la Société d'études et d'informations économiques.*

ment à la démagogie. Toutefois, rassurant un peu l'épargne par l'énergie avec laquelle il combattait les projets de prélèvement sur le capital. il put à l'approche de l'échéance du 1er juillet faire voter la loi du 27 juin par laquelle la Banque s'engageait à avancer à l'Etat une somme de 6 milliards en sus de celle prévue par la convention du 7 avril et par laquelle le ministre était autorisé à émettre un emprunt réservé seulement aux porteurs de Bons de la Défense Nationale. Cet emprunt « de libération nationale » était destiné à consolider le plus possible de Bons de la Défense pour mettre le Trésor à l'abri de ces demandes de remboursement déjà si gênantes, et qui pouvaient le devenir bien plus ensuite, comme il est arrivé. Pour exciter les porteurs à cette consolidation le meilleur moyen parut être de leur garantir paiement des arrérages avec bonification dans la mesure où la livre sterling dépasserait le cours pris pour cours de base de 95, outre, bien entendu, les immunités attachées aux rentes sur l'Etat, et, de plus, l'exemption de l'impôt général sur le revenu, qu'il était bien nécessaire de leur reconnaître puisqu'en jouissaient déjà les Bons de la Défense dont on souhaitait la transformation en rentes. La souscription, au prix de 100 fr. pour 4 fr. de rente, fut ouverte du 20 juillet au 5 septembre. Elle ne fut ni un échec ni une victoire : 7 milliards environ de Bons se convertirent en rentes ; la situation de la Trésorerie en fut certainement un peu améliorée. Quelques jours après se terminait (13 juillet) la discussion du budget de 1925 (1) : le vote en avait été longtemps retardé par l'obstination des gauches à ne pas vouloir, contrairement à l'esprit et à la lettre de la loi, que le montant de l'impôt général sur le revenu fût compris dans les déductions qu'un contribuable est autorisé à faire sur son revenu global, et aussi à vouloir exempter de la taxe sur le chiffre d'affaires les commerçants n'occupant que 2 ou 3 ouvriers ou employés. Caillaux finit par l'emporter en posant la question de confiance.

Budget de 1926. — Caillaux se mit aussitôt à préparer pour 1926 un budget qui fût sincère et complet, dont fussent bannis les calculs et les prévisions de complaisance : il annonçait aussi l'intention de réprimer de grands abus, excès des pensions de guerre, maintien des pensions aux veuves de guerre remariées, voies détournées « qui permettaient aux services de se créer auprès du budget général, des budgets occultes, soustraits au contrôle parlementaire », enrichissements soudains et injustifiables réalisés dans les régions li-

---

(1) Recettes, 33.150.844.678 ; dépenses, 33.137.180.618. Mais l'équilibre est purement apparent, car sur les recettes au moins 3 milliards et demi étaient fournis par l'emprunt.

bérées etc. Ce programme, et aussi son opposition à l'impôt sur le capital, devaient lui faire des ennemis, bien qu'il insistât d'ailleurs dans son projet sur les idées de justice fiscale que l'impôt sur le revenu avait introduites dans nos budgets, dont il était devenu une des clefs de voûte. A son retour d'Amérique où il était allé tâcher de conclure avec la Trésorerie américaine un arrangement sur la difficile question des dettes interalliées, Caillaux fut fortement attaqué par ceux qui, comme Antonelli dans le *Peuple*, maudissaient les *génies financiers* et « cette méthode lénitive à laquelle il était temps de substituer celle des opérations chirurgicales qui font crier le malade, mais qui le guérissent ». Ces idées extrémistes dominant évidemment dans le Congrès de Nice, le cabinet Painlevé donna une démission dont le but était d'écarter Caillaux et de se reconstituer en donnant les finances à son propre chef, avec l'assistance de Georges Bonnet. D'où le célèbre projet de prélèvement sur le capital, qui consistait essentiellement en une contribution exceptionnelle sur tous biens meubles et immeubles, traitements, émoluments, salaires, pensions, bénéfices, etc., à acquitter en 14 annuités avec libération anticipée facultative, obligatoire à la 1re mutation à titre onéreux ou gratuit, faculté de libération en 1926 avec des Bons de la Défense ou des titres de rente à un cours majoré de 10 0/0, établissement d'un titre de créance au profit d'une Caisse Nationale d'amortissement sur les immeubles non libérés par un versement unique, exemption pour tout propriétaire exploitant lui-même si le revenu cadastral de ses terrains n'excède pas 600 fr. : pour les valeurs mobilières 14 annuités égales à 15 0/0 de leur revenu brut avec des facultés de libération anticipée pour les porteurs de valeurs nominatives : estampillage des billets de banque avec réduction de 10 0/0 : retenue sur les coupons de rente, etc.

L'impression causée par ces projets est si désastreuse que le ministère Painlevé s'écroule (23 novembre) et fait place à un ministère Briand avec Loucheur aux finances. Par convention du 23, la Banque décide de faire au Trésor une nouvelle avance : mais l'échéance du 8 décembre va être fort lourde. En hâte, dans ce qu'on a appelé la nuit des milliards, dans une séance du jeudi 3 décembre à 4 heures au vendredi 4 à midi, la Chambre par 245 contre 239, puis le Sénat, votent autorisation à la Banque d'émettre 7 milliards et demi de nouveaux billets, exigibilité au 15 janvier 1926 de tous les impôts dus au titre de l'année 1925 sous peine d'une majoration de 10 0/0, et majoration, exigible avant le 1er mars, des impôts dus pour 1925, à savoir 50 0/0 sur foncière, bénéfices industriels et commerciaux, revenu des valeurs mobilières, 20 0/0 sur l'impôt général sur le revenu, 50 0/0 sur les taxes de transmission des valeurs mobilières,

lots et primes de remboursement, etc. A cette loi terrible Loucheur se proposait d'ajouter 4 milliards d'impôts supplémentaires, directs et indirects (alcool, essence, doublement de l'impôt sur les bénéfices agricoles, relèvement de l'impôt sur le revenu, des impôts de mutation, des droits de succession, renforcement du contrôle, etc.), pour une Caisse d'amortissement). Les protestations les plus vives se produisirent contre ce projet « d'écrasement », la commission des finances les repoussa et Loucheur donna sa démission (15 décembre). La livre était alors à 134. — D'avril à décembre 1925 le maximum de la circulation était donc passé de 41 milliards à 58 1 /2.

Ministère Doumer. — L'arrivée au ministère des finances de Paul Doumer parut devoir être le signal d'un certain retour à une politique de sagesse et de modération. Il se rendait mieux compte que ses prédécesseurs de la nécessité en temps d'inflation de recourir aux impôts indirects parce que seuls ils peuvent apporter des ressources non négligeables étant payés en monnaie au cours du jour, tandis que les impôts directs sont forcément établis sur des bases un peu anciennes et calculés sur des valeurs déjà dépréciées au jour du paiement, et aussi parce qu'une augmentation de prix des denrées est, en pareil cas, un moyen de contenir la fureur d'achat du public et d'aboutir en somme à une diminution du coût de la vie. Il chercha donc ses principales ressources dans une augmentation du tabac et dans une taxe de 1,20 0 /0 sur tous les paiements : et voyant d'autre part, avec raison, dans le remboursement de la Banque et dans une organisation solide de l'amortissement les conditions nécessaires d'un rétablissement financier il comptait trouver dans les impôts déjà institués par la loi du 4 décembre 1925 (3 milliards), dans un renforcement du contrôle (300 millions) et, dans une élévation à 1 par 1.000 de l'impôt sur les opérations de Bourse (100 millions), dans une augmentation du prix des tabacs (1 milliard), une taxe sur les exportations (600 millions), et surtout une imposition extraordinaire et temporaire de 3.800 millions sur les paiements, de quoi faire face aux 4.300 millions de déficit constaté, aux 2 milliards annuels dûs à la Banque de France, etc., à 2.500 millions destinés à la Caisse d'amortissement. D'ardentes polémiques accueillirent ce projet qui plaisait peu au cartel : une partie en fut cependant votée, mais la Chambre, le 6 mars, repoussa définitivement la taxe sur les paiements ainsi que des taxes sur le café, le sucre ,l'alcool : le ministère fut renversé et fit place à un 9e cabinet Briand où les finances furent données à Raoul Péret, encore un modéré, qui avait peu auparavant prononcé contre les projets fiscaux de M. Loucheur un discours remarqué.

Ministère Raoul Péret. — Il réussit à faire voter un certain nombre de dispositions fiscales (loi du 4 avril 1926) sur les déclarations à l'impôt général et aux impôts cédulaires, sur l'institution de titres à ordre, intermédiaires, pour ainsi dire, entre le titre nominatif et le titre au porteur, sur le carnet de coupons, qui fut décidé, mais dont l'application fut ajournée après la publication d'un règlement d'administration publique à rendre dans les 6 mois, sur l'institution d'une taxe civique de 40 fr. pour les revenus inférieurs à 7.000, de 60 de 7.000 à 10.000, puis à raison de 0.80 0/0 du revenu imposable de 10.000 à 30.000, etc., et de 2 0/0 sur les revenus imposables supérieurs à 500.000, sur l'augmentation de divers droits d'enregistrement et de timbre, sur une majoration de 100 francs du droit de consommation de l'alcool, sur l'élévation de la taxe sur le chiffre d'affaires, etc. ; enfin création d'une Caisse autonome d'amortissement dotée d'un crédit à inscrire au budget et des excédents qui viendraient à se produire. Cette loi permit de faire voter le budget de 1926 (29 avril) aux chiffres de 37.498 millions de recettes et 37.388 de dépenses.

Mais la question grave était moins celle de l'équilibre budgétaire que celle de la situation de la Trésorerie de plus en plus critique : en déficit de 810 millions pour les quatre premiers mois 1926, elle allait avoir à faire face à une grosse échéance de 3.160 millions de Bons du Trésor 1923. Raoul Péret eut l'idée d'offrir aux porteurs échange contre les Bons de la Défense avec jouissance anticipée. Plusieurs l'acceptèrent ; l'effet produit fut mauvais, la livre parvint à 170 et 178 les 19 et 20 mai ; il fallut alors toucher à la ressource du fonds Morgan, 89 millions de dollars, dont l'intervention facilita la solution de cette crise et fit retomber la livre à 150, mais il en avait coûté 56 millions de dollars, et continuer cette tactique était impossible sans épuiser toutes les réserves d'or de la Banque. La livre revint à 155, 170. Le 30 mai Raoul Péret constitua le comité d'experts composé des financiers les plus capables et présidé par Sergent, ancien sous-secrétaire d'Etat au ministère des finances. Le rapport de ce comité, publié le 4 juillet fut plein d'utiles conseils : prépondérance du ministre des finances dans toutes les questions financières, restriction du droit d'initiative des députés en fait de finances, point de réduction forcée des rentes ni de surséance des amortissements, une politique énergique d'économies, réduction du nombre des ministères et des sous-secrétariats d'Etat, réalisation de toutes les conditions d'ordre moral et d'ordre technique nécessaires pour obtenir une stabilisation de fait, préface d'une stabilisation de droit, etc. Programme digne de tous les éloges, mais qui demandait du temps, et cependant la dépréciation du franc con-

tinuait à vive allure. Péret, fatigué et découragé, se retira le 15 juin, motivant cette résolution sur ce qu'il n'avait pas « obtenu des concours sur lesquels il était en droit de compter ». Une crise longue et pénible se termina par la formation d'un nouveau cabinet Briand où les finances furent données à Caillaux, qui, après avoir écarté Robineau et fait passer le gouvernement de la Banque à Moreau, définit sa politique en demandant une loi de pleins pouvoirs (autorisation au ministère jusqu'au 30 novembre de prendre par décrets délibérés en conseil des ministres toutes les mesures propres à réaliser le redressement financier et à la stabilité de la monnaie) : la Chambre les lui refusa par 288 contre 243. C'est alors que la crise atteignit de beaucoup son maximum de gravité. La formation d'un ministère Herriot avec de Monzie aux finances apparut comme la main mise définitivement sur ce qui restait de la fortune française par le cartel et comme un défi à l'opinion. La livre fut à 230 le 19 juillet, à 240,25 le 20. Des attroupements tumultueux démontrèrent à la Chambre la nécessité de s'incliner devant la volonté populaire.

Ministère Poincaré, 24 juillet 1926 et fin de la domination du Cartel. — Aussitôt se forma (24 juillet) un ministère Poincaré, composé de républicains nationaux qui ne perdirent pas un instant pour prendre les mesures de salut public qui en effet ne pouvaient plus attendre, et, notamment, la cession à la Banque du reliquat non utilisé de l'emprunt Morgan (30.840.836 dollars, soit 771 millions de francs), puis un emprunt aux sociétés de crédit de 930 millions, ce qui permettait de faire face à l'échéance redoutable du 31 juillet. Les porteurs de francs purent commencer à se rassurer en voyant que cette date se passait sans nouveau recours aux avances de la Banque de France. Restaient à prendre les lois de salut public que les ministères précédents n'avaient pas voulu ou pas pu prendre. Celle du 3 août qui autorisa le gouvernement à faire par décret, jusqu'au 31 décembre 1926, toutes suppressions ou fusions d'emplois, de services, à rajuster, jusqu'à six fois les tarifs existant en 1914, les taxes et impôts spécifiques existant à cette date, fut une loi dont l'importance, matérielle et morale, fut énorme. Le taux de l'impôt général sur le revenu effrayait par son énormité (et bien que ce taux ne fût appliqué en plein que dans des cas très rares) : il fut réduit à 30 0/0. Les droits de succession avaient été avec l'impôt général la grande machine de guerre que le Cartel avait brandie contre la propriété : la loi du 3 août augmenta à la vérité les droits sur les petites parts (ainsi de 1 fr. à 10.000 francs, en ligne directe descendante, 2,50 0/0 au lieu de 1, dans la loi du 25 juin 1920, 12 entre frères et sœurs

au lieu de 10, etc.), mais elle précisa qu'en aucun cas le total des droits ne pourrait excéder 25 0/0 en ligne directe et entre époux, 35 0/0 en ligne collatérale, 40 0/0 entre parents au-delà du 4e degré et entre non parents. Au contraire elle accrut sensiblement les impôts ayant un caractère moins personnel: elle majora de 50 0/0 l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières, sur les intérêts des créances, porta de 18 à 25 0/0 l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières étrangères, porta à 18 0/0 le taux de la contribution foncière bâtie et non bâtie, augmenta les impôts sur les transports, sur les automobiles, fixa à 21 francs l'hectolitre le droit de circulation des vins, à 10,50 le droit sur les cidres, unifia à 2 0/0 le taux (qui était de 1,43 ou de 2 ou de 2,50 0/0) de l'impôt sur le chiffre d'affaires à l'intérieur, créa sur toute mutation de propriété d'immeuble une taxe, une fois perçue, complémentaire et exceptionnelle, de 7 0/0. Inversement elle destina un fonds de 669 millions à des relèvements provisoires d'indemnités et de soldes, de 200 millions à des relèvements de traitements civils et militaires et de retraites, et éleva à 45.000 le chiffre de l'indemnité législative: rançon des économies qu'elle s'efforçait de réaliser ailleurs. En somme la loi du 3 août 1926 a créé ou majoré pour 9.300 millions d'impôts, outre les impôts délégués à la Caisse autonome.

Puis vint la loi du 7 août qui créa cette Caisse de gestion des Bons de la Défense et d'amortissement de la dette publique, ayant pour ressource le produit net des recettes des tabacs, le produit de la taxe de première mutation, de la taxe successorale et des droits de mutation par décès, etc. Le maximum des Bons gérés par la Caisse autonome était fixé à 49 milliards, sauf possibilité de dépasser temporairement ce maximum dans la limite de 6 0/0; il devait être abaissé chaque année du montant des Bons amortis (1). Une autre loi du 7 août « concernant des opérations en vue de la stabilisation de la monnaie » autorisa la Banque à procéder à des achats d'or, d'argent et de devises, avec des billets émis pour ces achats et non compris dans le contingent d'émission fixé par la loi du 4 décembre 1925, et autorisa le ministre, pendant un délai de 3 mois, à passer avec le gouverneur de la Banque toutes conventions permettant à cet établissement de préparer par le redressement du franc la stabilisation de la monnaie.

Rétablissement du crédit public. — La tâche la plus urgente était évidemment de diminuer l'énorme masse d'effets à échéance pour

---

(1) Depuis la loi du 30 décembre 1928 la Caisse d'amortissement peut aussi racheter rentes, bons et obligations du Trésor et du Crédit National.

ainsi dire quotidienne, dont les porteurs pouvaient, rien qu'en demandant remboursement, mettre la Trésorerie dans les pires embarras : cette œuvre fut entreprise et poursuivie avec vigueur, avec habileté, et un succès presque inespéré : dès octobre, emprunt de 3 milliards de la Caisse autonome, en Bons de la Défense qui furent ainsi convertis en obligations remboursables en 40 ans : en décembre un autre emprunt, en numéraire ou en Bons amortissables en 10 ans, éteint 1.378 millions de Bons du Trésor allant échoir le 1er février 1927 : un autre le 15 février, en Bons amortissables en 15 ans, éteint 3.749 millions sur 4.587 de Bons à échéance du 25 septembre. Une troisième opération semblable, mais de bien plus vastes proportions, suivit de près : 21.613 millions de valeurs du Trésor allaient échoir : il fut émis du 25 avril au 25 mai des rentes 6 0/0, amortissables à 150, pour un capital de 18.224 millions, avec lesquels furent éteints 5.331 millions d'obligations décennales, 3.893 de Bons du Trésor 1923 1re série, 1.132 2e série, 583 millions de Bons du Crédit National et 7.285 millions de Bons de la Défense. En juin 1927 nouvel emprunt de conversion, en obligations 6 0/0 amortissables en 50 ans, qui donne 4.642 millions, dont 3.250 en numéraire, 1.115 en Bons de la Défense et 277 en Bons du Trésor. Plus tard, mai 1928 et dans des circonstances un peu différentes, du 5 0/0 émis à 91, inconvertible avant 4 ans, amortissable en 75 ans, absorbera encore 20.850 millions de dettes plus onéreuses.

La vigueur reconquise par le crédit public permit de supprimer successivement Bons de la Défense à 1 mois, à 3 mois, à 6 mois, à 1 an, d'abaisser le taux de leur intérêt, et de ne plus laisser subsister que des Bons à 2 ans. Si à cause de la faculté donnée à la Banque d'émettre des billets pour achat de devises étrangères le montant de la circulation fiduciaire ne fut pas sensiblement diminué (56.233 au 8 décembre 1927, après 57.259 au 5 août 1926), le montant des avances de la Banque au Trésor diminua rapidement et dans des proportions considérables : 37.850 millions au 5 août 1926, 31.000 au 10 février 1927, 25.000 au 8 décembre 1927. Au 31 décembre 1926 le Trésor avait été en mesure de rembourser à la Banque les 2 milliards qui auraient dû l'être chaque année, et qui ne l'avaient presque jamais été. — De juillet 1926 à la fin de mai 1928, avec le retour de la confiance la perte de la monnaie française au change fit place très rapidement à un mouvement exactement contraire. En août 1926 la livre fut en moyenne à 172, 10 : en octobre à 165, 55 : en novembre à 141, 17 : en décembre à 122, 85 : la peur de voir s'écrouler la monnaie française commença à faire place à la peur de la voir s'élever trop haut et trop vite. Faisant à la Chambre le 25 janvier 1927 l'histoire financière des 6 mois qui venaient de

s'écouler, Poincaré pouvait se rendre ce témoignage que la hausse des rentes et des valeurs du Trésor depuis ce temps représentait 17 milliards, tant le crédit public s'était largement fortifié : et il avait le droit de répéter avec quelque orgueil (3 février 1928) ce qu'avait dit à la Chambre de commerce française de New-York un secrétaire d'Etat au Trésor américain : « La restauration de la situation financière de la France, l'amélioration de la valeur du franc, une stabilisation de fait depuis 1926, constituent l'un des plus étonnants chapitres de l'histoire financière. C'est un tableau qu'aucun ami de la France ne peut considérer sans un sentiment de gratitude et d'orgueil ».

Budgets de 1927 et 1928. — Un signe manifeste de l'amélioration considérable réalisée depuis 6 mois fut le vote en son temps, le 19 décembre 1926, du budget de 1927, 39.728.310.592 en recettes, 39.541.443.921 en dépenses. Le budget de 1926 était largement dépassé, d'autant plus qu'avaient été distraits de ce budget les fonds réservés pour la Caisse d'amortissement. Malgré quelques suppressions ou diminutions de recettes, comme la taxe civique, l'abaissement de 1,08 0/0 à 0,80 0/0 du droit de transfert des titres nominatifs, de 2,40 à 0,80 0/0 du droit de conversion des titres nominatifs au porteur, et malgré aussi quelques crédits supplémentaires, ce budget, très en excédent dans les premiers mois, moins dans les suivants, se solda en équilibre.

Le danger commençant à s'oublier, et la Chambre en conséquence devenant plus difficile à mener, le budget de 1928 rencontra plus d'obstacles : il fallut à Poincaré beaucoup de fermeté pour faire rejeter une proposition intempestive de faire pour les fonctionnaires plus qu'il ne jugeait possible (à savoir 8.000 comme traitement de base, avec effet rétroactif pour 1926, et augmentation correspondante pour les pensions, d'où une charge de 3 milliards). Il dut rappeler sur un ton ferme que la souveraineté nationale ne résidait pas dans les syndicats de fonctionnaires mais dans les Chambres. Il l'emporta et le budget de 1928 (27 décembre 1927 : 42.496.616.176 millions en recettes, 42.444.948.760 en dépenses) fut encore un budget à propos duquel Chéron, rapporteur, pouvait célébrer de nouveau l'heureuse transformation accomplie : « A l'afflux des demandes de remboursement a succédé en sens contraire un afflux de demandes de souscriptions qui contraignent la Caisse autonome à contingenter à partir du 1er janvier prochain les émissions de Bons à 2 ans : le change a cessé les brusques soubresauts qui menaçaient notre patrimoine national au profit de tous les agioteurs du dedans ou du dehors, pour se stabiliser en fait depuis 1 an à moitié du cours de

1926 : il faudrait fermer les yeux à l'évidence pour ne pas enregistrer des événements aussi considérables et pour ne pas rendre hommage soit à ceux qui ont su les conduire, soit à la République elle-même ».

Stabilisation du franc. — Le progrès était tel, en effet, que commençait à se poser la question de savoir si le moment était venu de procéder à cette stabilisation du franc que la loi du 7 août 1926 avait fait prévoir. Fallait-il pousser jusqu'au bout l'assainissement du franc, débarrasser notre monnaie de tous les éléments malsains que l'inflation y avait introduits, le ramener à la parité du franc-or d'autrefois, ou s'arrêter à moitié chemin ? Les revalorisateurs avaient pour eux la justice qui exige que tous — et pas seulement les rentiers comme on l'a trop répété — que tous les possesseurs de créances quelconques soient remboursés en une monnaie identique à celle en laquelle ils ont prêté : mais ils avaient contre eux la perspective de longs et pénibles efforts pour regagner tout le terrain perdu, et la politique du moindre effort est toujours celle qui séduit le plus les hommes, à plus forte raison ceux dont l'existence politique dépend du suffrage populaire : ils avaient contre eux fonctionnaires et ouvriers auxquels il n'est pas facile de faire entendre que l'essentiel n'est pas le nombre de francs qui leur sont payés, mais la puissance d'achat de ces francs : ils avaient contre eux, enfin et surtout, le besoin général d'un peu de stabilité économique et financière et à cet égard une revalorisation avait certainement le désavantage de troubler l'adaptation qui depuis 18 mois ou 2 ans s'était faite au nouvel ordre de choses. Après avoir longtemps hésité Poincaré se décida pour la stabilisation et avec lui la nouvelle Chambre : et même pour la stabilisation au cours, que l'on peut trouver trop déprimé, de 124,21 la livre sterling. C'est le cours qu'établit la loi du 25 juin 1928, qui fut votée avec quelque tristesse parce que, comme disait le député Feugère, c'était consacrer la déchéance numérique d'une monnaie que l'opinion publique française avait toujours considérée comme étant la première du monde : mais elle fut votée parce que la déchéance du franc était un fait avec lequel force était bien de compter. Une amputation des 4/5mes de la richesse nationale, tel était donc, financièrement parlant, le point d'aboutissement de cette crise formidable qu'ont été partout, mais spécialement en France, la guerre et l'après-guerre. Le sentiment populaire n'en a pas distinctement compris la gravité, le mot de franc continuant à être employé comme avant la guerre : il ne se rendra compte de l'énormité de la perte subie que lorsque le peuple verra de nouvelles pièces de 100 francs en or — si jamais il en cir-

cule — équivaloir à peu près comme volume et comme poids aux pièces de 20 francs d'autrefois — s'il reste alors des gens assez âgés pour avoir connu les louis et les napoléons du temps jadis.

Un autre sujet de réflexions peu consolantes sera celui-ci : dans toutes les guerres où la France a été vaincue elle en a payé les frais immédiatement et rigoureusement, jusqu'au dernier centime : pour une fois qu'elle a été — c'est du moins ce que l'on affirme — victorieuse, dix ans après la paix, les réparations, cependant très limitées, que le traité imposait à l'ennemi vaincu, pesaient encore presque exclusivement sur le Trésor français dont elles avaient démesurément accru la dette. C'est seulement en 1929 que le plan Young, annoncé comme le règlement « complet et définitif » des réparations, stipulait à cet effet des annuités inconditionnelles (660 millions de marks) et d'autres conditionnelles, ces dernières échelonnées jusqu'en 1988; encore n'était-ce pas exclusivement pour rembourser la France. Il avait deux buts, l'un de régler la question des dettes interalliées, encore en suspens malgré l'accord Mellon-Bérenger (avril 1926) qui réglait la dette américaine en 62 annuités, et l'accord Caillaux-Churchill (août 1925 et juillet 1926) qui réglait de la même façon la dette anglaise : l'autre d'assurer à la France des annuités supérieures à celles dont elle était redevable à ses créanciers anglo-saxons, la différence étant destinée à la dédommager, faiblement, des sommes consacrées par elle aux réparations : en même temps la dette pour les stocks américains qui a pesé si lourdement sur notre politique était éteinte et effacée. Le sentiment public français avait longtemps protesté contre ces accords et les Chambres en eussent sans nul doute refusé la ratification. Très habilement Poincaré avait tenu à payer régulièrement aux Etats-Unis et à l'Angleterre des sommes égales à celles que stipulaient les accords pour les premières années afin de bien établir que la France ne refusait nullement de payer ses dettes, qu'elle tenait même à le faire, qu'elle protestait seulement contre l'absence de mesures propres à obliger son débiteur à s'acquitter aussi envers elle. La pression exercée sur elle pour qu'elle sacrifiât quelque chose, et même beaucoup, de ses droits à la pacification générale de l'Europe et du monde, l'assurance réitérée que ces arrangements acceptés la liquidation de la guerre serait entièrement terminée, la déterminèrent à se rendre aux instances qui lui étaient faites et à accepter le plan Young avec toutes ses conséquences, et l'évacuation anticipée de la Rhénanie. Il y eut alors un instant où, le désir d'en finir aidant, l'on voulut se faire l'illusion que tous les grands problèmes financiers issus de la guerre avaient enfin reçu une solution, d'ailleurs assez médiocre. Et voici que quelques mois à peine après ces arrangements, proclamés définitifs, tout paraît

être de nouveau remis en question, et que les paiements allemands, auxquels on avait fait semblant de croire plutôt qu'on n'avait cru, paraissent devoir se terminer presque avant d'avoir commencé. Doit-il donc en être des accords internationaux comme de notre redressement intérieur dont son auteur lui-même, Poincaré, a toujours répété qu'il était fragile et qu'il suffirait d'une imprudence ou d'un faux pas pour que nous fussions entraînés de nouveau dans le précipice, dont personne au monde ne pourrait alors nous tirer ? Ces perspectives ne sont pas riantes : elles ne peuvent pas malheureusement ne pas venir à l'esprit lorsqu'on songe à tout le mal qu'on a eu pour mettre, au chapitre déjà si long des difficultés financières dans lesquelles le monde se débat depuis la guerre, des points finaux qui ne finissent rien.

Juillet-Août 1931.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.

CHAPITRE PREMIER

Les débuts de la République Républicaine : brillant état des finances (1878-1882)

Situation des finances au début de 1876. (p. 1). — Budget de 1877 (p. 3). — Projet de Gambetta d'impôt sur les revenus (p. 4). — Conflit entre la Chambre et le Sénat (p. 7) et vote du budget de 1877 (p. 8). — Projet de budget de 1878 (p. 8). — Campagne contre les Compagnies de chemins de fer (p. 10). — Budget de 1878 (p. 11). — La conversion retardée (p. 13). — Le plan Freycinet (p. 14). — Le 3 °/o amortissable (p. 16). — Exécution du plan Freycinet (p. 19). — Les écoles, les chemins vicinaux (p. 22). — Budget de 1879 (p. 25). — Budget de 1880 (p. 27). — L'année 1880 (p. 29). — Budget de 1881 (p. 31). — L'année 1881 (p. 33). — Budget de 1882 (p. 35).

CHAPITRE II

L'ère des difficultés (1882-1885). — Le 3e milliard.

La crise financière de 1882 (p. 38). — Léon Say aux finances (p. 40). — Budget de 1883 (p. 44). — Situation des finances à la fin de 1882 (p. 48). — 1883 : conversion du 5 o/o. (p. 51). — Les conventions de 1883 (p. 52). — La réforme judiciaire de 1883 (p. 57). — Budget de 1884 (p. 58). — Budget de 1885 (p. 62). — Discussion du budget de 1885 (p. 65). — Vote du budget (p. 67). — Le budget extraordinaire de 1885 (p. 72). — Budget de 1886 (p. 75). — Situation financière en 1886 (p. 79).

CHAPITRE III

Continuation des difficultés. — Fin des budgets extraordinaires (1886-1889).

1886 : effort pour l'assainissement des finances : programme de Sadi-Carnot (p. 81). — Budget de 1887 (p. 85). — Ministère Goblet (p. 89). — Projet de budget de 1888 (p. 93). — Ministère Rouvier (p. 95). — Ministère Tirard (p. 99). — Discussion et vote du budget de 1888 (p. 100). — Ministère Floquet-Peytral (p. 103). — Débuts du ministère Peytral (p. 106). — Budget de 1889 (p. 108). — Discours de Challemel-Lacour (p. 109). — Budget de 1890 (p. 111). — Discussion du rapport de Burdeau (p. 112). — Vote du budget de 1890 (p. 114). — Loi du 19 juillet 1889 sur les traitements de l'enseignement primaire (p. 115). — Exposition Universelle de 1889 (p. 118).

CHAPITRE IV

5e et 6e Législature : prédominance des partis modérés : relèvement de la situation financière (1889-1898)

Fin de l'année 1889 (p. 121). — Projet de budget 1891 (p. 122). — Réforme de la contribution foncière (p. 124). — Discussion et vote du budget de 1891

(p. 125). — L'emprunt de 1891 (p. 130). — L'année 1891 (p. 131). — Projet de budget 1892 (p. 132). — Rapport de Godefroy Cavaignac du 18 juillet 1891 (p. 134). — Suite de la discussion du budget de 1892 (p. 136). — Dégrèvement de la grande vitesse : les chemins de fer en 1892 (p. 139). — Vote du budget de 1892 (p. 141). — Projet de budget 1893 (p. 142). — Le privilège de la Banque de France (p. 148). — Les contributions directes : suppression (théorique) de l'impôt des portes et fenêtres (p. 149). — Réforme du budget sur ressources spéciales (p. 150). — Le budget de 1893 (p. 151). — Les scandales du Panama (p. 152). — Suite de la discussion du budget de 1893 (p. 153). — Son vote (p. 156). — Budget de 1894 (p. 157). — Fin des caisses vicinale et scolaire (p. 160). — Conversion du 4 1/2 1883 (p. 162). — Projet de budget 1895 : recettes (p. 164). — Dépenses (p. 166). — Projets de réforme fiscale (p. 170). — Suite de la discussion du budget de 1895 (p. 176). — Vote du budget de 1895 (p. 179). — Commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus. (p. 182). — Préparation du budget de 1896 (p. 183). — Avènement du parti radical au pouvoir (p. 185). — Vote du budget de 1896 (p. 186). — Campagne pour l'impôt global sur le revenu (p. 188). — Votes équivoques de la Chambre (p. 194). — Le Sénat et le ministère Bourgeois (p. 195). — Chute du ministère Bourgeois : ministère Méline (p. 197). — Projet rectificatif du budget de 1897 (p. 198). — Vote du budget de 1897 (p. 203). — Renouvellement du privilège de la Banque de France (p. 205). — Votes des contributions directes : réforme dans la foncière non bâtie (p. 207). — Les octrois (p. 209). — Budget de 1898 (p. 211).

CHAPITRE V

Prépondérance du parti radical : 7e et 8e législature (1898-1906)

La Chambre de 1898 : ministère Brisson, ministère Dupuy (p. 217). — Budget de 1899 (p. 218). — La question des octrois (p. 219). — Discussion du budget de 1899 (p. 220). — Première grève postale (p. 222). — Politique de combat contre les adversaires de la révision (p. 223). — Projet de budget de 1900 (p. 224). — Effort pour limiter l'initiative parlementaire en fait de finances (p. 227). — Nos finances de 1891 à 1900 (p. 229). — Projet d'impôt sur le revenu (p. 231). — Rapports de Guillain et d'Antonin Dubost sur le budget de 1901 (p. 233). — Budget spécial de l'Algérie (p. 234). — Réforme de l'impôt des boissons (p. 235). — Gravité de cette loi (p. 237). — Les taxes de remplacement de l'octroi à Paris (p. 238). — Impôt progressif sur les successions (p. 239). — Budget de 1901 (p. 243). — Décroissance des recettes à partir de 1901 (p. 243). — Les chemins de fer (p. 245). — Le travail dans les chemins de fer (p. 247). — Réforme des contributions directes (p. 248). — L'expédition de Chine et ses conséquences financières (p. 250). — Rapport sur le budget de 1902 (p. 253). — Discussion du budget de 1902 (p. 256). — Nouvelle augmentation des droits de succession (p. 257). — Application de l'amendement Le Moigne (p. 258). — Vote du budget de 1902 (p. 259). — Ministères Combes, Rouvier (p. 260). — Conversion du 3 1/2 (p. 261). — Projet de budget 1903 (p. 263). — Discussion de 1903 sur le privilège des bouilleurs de cru (p. 265). — Vote du budget de 1903 (p. 268). — Projet d'impôt sur le revenu (p. 274). — Budget de 1904 (p. 276). Situation des finances en 1904 (p. 282). — Budget de 1905 (p. 283). — Ebranlement du ministère Combes (p. 285). — Discussion du budget de 1905 (p. 286). — Les bouilleurs de cru (p. 288). — Vote du budget de 1905 (p. 290). — Assistance aux vieillards (p. 292). — Budget de 1906 (p. 294). — La lettre à 2 sous (p. 299). — Conflit entre la Chambre et la commission des finances du Sénat (p. 299). — Rétablissement du privilège des bouilleurs de cru (p. 302). — Ministère Poincaré (p. 304). — Le budget de 1906 au Sénat (p. 302).

CHAPITRE VI

La 9e Législature. — Le 4e Milliard (1906-1910)

Poincaré et le budget de 1907 (p. 308). — Le 4e milliard (p.310). — Ministère Caillaux (p. 312). — Déclaration du ministère Clémenceau (p. 313). — Augmentation de l'indemnité parlementaire (p. 313). — Budget de 1907 (p. 314). — L'impôt sur le revenu. Projet Caillaux (p. 315). — Premier engagement (p. 320). — Budget de 1908 (p. 321). — L'impôt sur le revenu de nouveau à l'ordre du jour : discussion générale (p. 327). — Discussion des articles (p. 330). — Le rachat de l'Ouest (p. 335). — Situation financière de la Compagnie de l'Ouest (p. 336). — Débats devant le Sénat (p. 337). — Exploitation du réseau racheté (p. 339). — L'année 1909 (p. 342). — Rapport de Poincaré au Sénat sur le budget de 1909 (p. 343). — Vote du budget de 1909 (p. 346). — Dépôt du projet de budget de 1910 (p. 348). — Ministère Cochery : ses projets (p. 368). — La commission du budget (p. 353). — Vote du budget de 1910 (p. 355). — Retraites des chemins de fer (p. 356). — Les retraites ouvrières (p. 357).

CHAPITRE VII

La 10e Législature. — Le 5e Milliard

La Chambre de 1910 (p. 361). — Le budget de 1911 (p. 362). — Nouvelle loi sur les retraites des chemins de fer (p. 366). — Budget de 1912 (p. 367). — Le compte provisionnel (p. 370). — Projet de budget 1913 (p. 372). — Menaces de complications en Europe (p. 375). — Vote du budget de 1913 (p. 376). — Menaces contre la fortune acquise (p. 379). — L'emprunt : polémiques à son sujet (p. 380). — Nouveau ministère Caillaux (p. 383). — Discussion des propositions ministérielles (p. 385). — Démission de Caillaux (p. 387). — Loi du 29 mars 1914 (réforme de la foncière, aggravation de l'impôt sur les valeurs mobilières) (p. 387). — Rapport d'Aimond au Sénat (2 avril 1914). — Ministères Ribot, Viviani (p. 390). — L'emprunt 3 1/2 1914 (p. 391). — Vote de l'impôt général sur le revenu (p. 392). — Vote du budget 1914 (p. 393). — Progression des dépenses publiques (p. 393). — Comparaison avec les autres Etats de l'Europe (p. 394).

APPENDICE

Résumé de l'histoire des finances du 1er Août 1914 à 1929

Rôle considérable de la Banque de France (p. 397). — Bons de la Défense Nationale (p. 397). — Emprunts de 1915 et de 1916 (p. 398). — La question fiscale en 1916 (p. 399). — Les changes (p. 400). — Emprunts et impôts en 1918 (p. 402). — Coût de la guerre (p. 402). — L'année 1929 (p. 403). — L'année 1920 (p. 405). — L'année 1921 (p. 409). — Budget de 1921 (p. 410). — Année 1922 (p. 414). — Années 1923-1924 (p. 413). — Le Cartel (p. 418). — Budget de 1925 (p. 419). — Ministère Caillaux (p. 420). — Budget de 1926 (p. 421). — Ministères Painlevé, Loucheur (p. 422). — Ministère Doumer (p. 425). — Ministère Raoul Péret (p. 426). — Aggravation de la crise (p. 425). — Ministère Poincaré, 24 juillet 1926 et fin de la domination du Cartel (p. 425). — Rétablissement du crédit public (p. 416). — Budgets de 1927 et 1928 (p. 428). — Stabilisation du franc (p. 429).



BAR-SUR-SEINE, ANC[e] IMP. SAILLARD. — P. BROST, SUCC[r]



